Inwieweit hat das Deutsche Reich eine eigene und unmittelbare Verwaltung?

INAUGURAL-DISSERTATION

DER

JURISTISCHEN FAKULITÄT

DER

FRIEDRICH-ALEXANDERS-UNIVERSITÄT ZU ERLANGEN

VORGELEGT VON

Heinrich Geilen

Referendar aus Schwelm.

ACAD. LAND.RAT. BIBL.

Approbiert am 30. Mai 1911.

Schwelm,
Druck von Gebr. Voswinkel.
1911.

158

Referent:

Universitätsprofessor Dr. **Rieker.**

Plan.

A. Die Grundlagen. Seite

I. Werden und Wesen des Deutschen Reichs.

§ 1. Die geschichtliche Entwicklung Deutschlands im 19. Jahrhundert. 5

§ 2. Unitarismus und Föderalismus. 8

II. Das Wesen der Verwaltung.

§ 3. Der Ursprung der Lehre von der Gewaltenteilung. 9

§ 4. Die Gewaltenteilung im modernen Staatsrecht. 11

B. Die eigene und unmittelbare Reichsverwaltung.

I. Die Verwaltungshoheit im Reich.

§ 5. Die Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten. 18

§ 6. Die eigene und unmittelbare Reichsverwaltung als Durchbrechung der allgemeinen Kompetenzgrundsätze. 23

II. Die Zweige der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung.

§ 7. 29

§ 8. 1) Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. 30

Seite

2) Die Verwaltung des Kriegswesens.

§ 9. 38

§ 10. Das Heer. 40

§ 11. Die Marine. 46

3) Die Verwaltung der öffentlichen Verkehrsanstalten. 49

§ 12. Die Eisenbahnen. 51

§ 13. Post- und Telegraphenwesen.

4) Die innere Verwaltung.

§ 14. Schiffahrt. 54

§ 15. Mass- und Gewichtswesen. 58

§ 16. Geldwesen. 59

§ 17. Bankwesen. 62

§ 18. Gewerbewesen. 65

§ 19. Arbeiterfürsorge. 68

§ 20. Patentwesen. 76

§ 21. Medizinal- und Veterinärpolizei. 77

5) Die Verwaltung der Finanzen.

§ 22. 81

a) Das Reichsvermögen.

§ 23. Das aktive Reichsvermögen. 83

§ 24. Die Reichsschulden. 88

b) Die Reichshaushaltung.

§ 25. 91

§ 26. Die Erhebung der Einnahmen. 92

§ 27. Das Kassenwesen. 97

§ 28. Die Rechnungslegung und Entlastung. 98

§ 29. Rückblick und Ausblick. 101

Literatur. 104

A. Die Grundlagen.

I. Werden und Wesen des Deutschen Reichs.

§ 1. Die geschichtliche Entwicklung Deutschlands im 19. Jahrhundert.

Das Deutsche Reich als Staatsform weist eine eigentümliche Gestaltung auf. Eigenartig und bunt wie der Charakter des deutschen Volks, ein Abbild seiner mannigfach wechselnden politischen Geschicke ist auch die Form des Staates, der seine mühsam errungene Einheit rechtlich zur Erscheinung bringt. Und diese Form, die nicht dem allgemeinen Typ des Staates, dem Einheitsstaat, entspricht, kann nur verstanden und gewürdigt werden durch die Erkenntnis, wie dieser Staat geschichtlich geworden ist.

Nach dem Untergang des alten römischen Reichs deuscher Nation im Jahre 1806, der nur als äusserliche Dokumentierung und endgültiger Abschluss eines schon lange währenden inneren Zersetzungsprozesses zu betrachten ist, zerfiel die deutsche Nation in eine Menge von selbständigen, souveränen Staaten, die von keinem einheitlichen Band umschlossen wurden. Die Mehrzahl der Mittelstaaten war im Rheinbund auf völkerrechtlicher Grundlage unter der Ägide und dem Protektorat des Franzosenkaisers vereinigt, während die beiden deutschen Grossstaaten, Österreich und Preussen, einsam dastanden, neben ihnen vereinzelte Klein-

staaten, die der Mediatisierung nicht zum Opfer gefallen waren. Doch das Streben nach politischer Einigung des deutschen Volks fand keine Ruhe, und als im Jahre 1815 die grosse europäische Umwälzung, die an die gewaltige Persönlichkeit Napoleons geknüpft war, endgültig vollendet und ihre Resultate stabilisiert waren, schlossen die deutschen Staaten auf dem Wiener Kongress sich zum deutschen Bunde zusammen. Aber diese lediglich völkerrechtliche Bindung erfüllte das Sehnen nach staatlicher Einigung nicht, und nachdem schon im Jahre 1848 diese Wünsche Wirklichkeit zu werden schienen und doch wieder scheiterten, wurde das Ziel endlich in den Jahren 1866 und 1870/71 durch die Begründung des Norddeutschen Bundes und demnächst des Deutschen Reichs erreicht.

Doch diese Einigung war keine vollkommene. Denn ein Einheitsstaat hätte sich nur auf revolutionärem Wege auf den Trümmern der bisher bestehenden Staaten erreichen lassen. Einem solchen Staat, der auf dem Boden der Gewalt und des Zwanges erwachsen wäre und besonders dem Sondergefühl der mittel- und süddeutschen Stämme keine Rechnung getragen hätte, hätten diese sich nur widerwillig untergeordnet; ein solcher Staat wäre nichts anderes gewesen als eine Unterdrückung der Mittel- und Kleinstaaten durch das übermächtige Preussen und hätte so von vornherein den Keim des Zerfalls in sich getragen; er hätte nicht der Sinnesart der einzelnen deutschen Stämme entsprochen, die unter getrennten und sehr verschiedenen staatlichen Einrichtungen gross geworden waren, hätte aber auch widersprochen den Gesetzen historischer Entwicklung, die uns lehren, dass grosse umwälzende Änderungen nicht von heute auf morgen durchgesetzt werden können, dass vielmehr

jede Veränderung, wenn auch ruckweise, so doch nur auf dem Wege organischen Wachstums vor sich gehen kann.

Die Gründer des neuen Reichs waren keine radikalen Umstürzler, sondern besonnene Männer, sie waren hindurchgegangen durch das Zeitalter, in dem der Blick für die geschichtliche Bedingtheit alles menschlichen Seins und Schaffens auf sämtlichen Gebieten kultureller Betätigung volle Klarheit erlangt hatte, in dem innerhalb der Rechtslehre die naturrechtliche Strömung des Aufklärungszeitalters von der historischen Schule abgelöst worden war. Und so knüpften sie an das an, was sie vorfanden.

Besonders zwei Fragen galt es bei der Begründung des neuen Reichs zu lösen: Die Vereinigung von Monarchie und Demokratie und die Versöhnung von Unitarismus und Föderalismus, von Nationalgefühl und Stammesbewusstsein. Die erste Frage fanden sie bereits gelöst; schon in den Gliedstaaten war der Kampf zwischen monarchischem Absolutismus und demokratischem Freiheitsstreben beendet worden durch Errichtung des konstitutionellen Staates; hier galt es nur, die bereits vorhandene Lösung in zweckmässiger Weise auf das neue Staatswesen zu übertragen. Schwieriger aber war es, die beiden widerstreitenden Prinzipien des Unitarismus und Föderalismus zu versöhnen. Zwar hatte auch hier bereits die Geschichte Beispiele geschaffen für solche Synthese: in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und in der Schweiz waren „Bundesstaaten", neue staatsrechtliche Gestaltungen, ins Leben getreten. Aber eine Frage von solcher Tragweite wie die Errichtung des Deutschen Reichs konnte nicht dadurch gelöst werden, dass man diese auf ganz anderen geschichtlichen Voraussetzungen erwachsenen Staatstypen schlechthin in das deutsche Staatsrecht über-

nahm, nein, dieser Streit zwischen den beiden grundlegenden Prinzipien, die sich im Bundesstaat auswirken, konnte nur dadurch geschlichtet werden, dass die neue Staatsform sich aufbaute auf dem Werdegang der deutschen Geschichte und sich eng anlehnte an die historische Grundlage deutschen Staatslebens. Denn „jede konkrete staatliche Bildung ist ein Produkt historischer, sozialer und politischer Verhältnisse. Deshalb trägt jeder Staat neben den allgemeinen in ihm zur Erscheinung kommenden Merkmalen auch einen streng individuellen, nur ihm angehörigen Charakter. So auch jeder Bundesstaat in Beziehung auf seine Form, Gestaltung und Verteilung der Kompetenzen". [1])

§ 2. Unitarismus und Föderalismus.

Die beiden das Wesen des Reichs beherrschenden Grundprinzipien des Unitarismus und Föderalismus kommen zunächst in der Art zum Ausdruck, wie die Staatsgewalt des Reichs auf Volk und Gebiet einwirkt. „Während im einfachen Staate Land und Leute der Herrschaft der einen Staatsgewalt unterworfen sind, besteht in dem zusammengesetzten Staat oder Staatenstaat eine doppelte Gliederung. Land und Leute sind zunächst einer Unterstaatsgewalt unterworfen und die Staaten einer Oberstaatsgewalt, welche wir mit dem Ausdruck Reichsgewalt bezeichnen." [2]) Demnach ergreift die Reichsgewalt nicht unmittelbar die Bewohner des Reichs, direkte Untertanen sind nur die der Reichsgewalt unmittelbar unterworfenen Einzelstaaten; deren Einwohner sind der Reichsgewalt nur mittelbar, nur als Angehörige, als Untertanen eines Gliedstaates unterworfen.

---

[1]) Jellinek, Staatenverb. S. 290.

[2]) Laband, Reichsstaatsr. S. 19.

Dieser Grundsatz kommt klar zum Ausdruck in dem Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 (B. G. Bl. S. 355), dessen § 1 besagt, dass die Bundesangehörigkeit nur durch die Staatsangehörigkeit in einem Einzelstaat erworben wird und ebenso mit deren Verlust erlischt.

In entsprechender Weise ist auch das Land unmittelbar Staatsgebiet der Gliedstaaten und nur mittelbar Reichsgebiet. Demgemäss besteht nach Laband [3]) das Wesen des Reichs in einer „Mediatisierung" der Einzelstaaten.

Noch deutlicher aber zeigt sich die Verbindung der beiden Grundprinzipien in der Bildung der Reichsgewalt selbst, in ihrer Organisation. Die beiden Hauptorgane des Reichs, Bundesrat und Reichstag, entsprechen diesen beiden leitenden Tendenzen: Der Bundesrat — die Vertretung der einzelstaatlichen Regierungen, der Reichstag — die Vertretung des gesamten deutschen Volks. Als drittes Organ tritt das Kaisertum hinzu, gebunden an den Staat, der in zäher, zielbewusster Politik das neue Reich geschaffen hat, die staatsrechtliche, verfassungsmässige Darstellung der Hegemonie Preussens und zugleich doch wieder eine eigenartige Verschmelzung unitarischer und föderalistischer Ideen.

II. Das Wesen der Verwaltung.

§ 3. Der Ursprung der Lehre von der Gewaltenteilung.

Die Staatsgewalt ist eine einheitliche, in sich geschlossene Macht. Dieser Grundsatz erhielt seine schärfste Ausprägung in dem Wort Ludwigs XIV.: l'état c'est moi. In dem absoluten Staat, wie er uns in Frankreich an der Wende des

[3]) Staatsr. I. S. 55.

17. zum 18. Jahrhundert entgegentritt, war dieses Wort ins Leben, in die praktische Politik übersetzt. Aber diese Staatsform, welche die Allmacht des Staats in einem einzigen Menschen, der Person des Monarchen, gipfeln liess, musste empfindliche Missstände, schwere Mängel im Gefolge haben. Und so erhob sich auf dem Boden desselben Landes, in dem der Absolutismus sich zu seiner reinsten und schärfsten Form zugespitzt hatte, auch die Reaktion.

In dem 1748 erschienenen Buch „de l'esprit des lois" stellte Montesquieu die Lehre von der Teilung und Trennung der Gewalten auf. Wenn diese Lehre auch nicht neu und originell war — schon Aristoteles hatte in seiner „Politik" die Dreiteilung der Staatsgewalt gelehrt, und im Ausgang des 17. Jahrhunderts hatte Locke sie nach langem Ruhen zu neuem Leben erweckt — so gewann sie doch in ihrer Formulierung durch Montesquieu massgebenden Einfluss auf die Heranbildung der neuen Form des Verfassungsstaates: wie sie in praktisch-politischer Beziehung einwirkte auf die Gestaltung der Verfassungen in den Vereinigten Staaten von Nordamerika (1787) und in Frankreich (1791) und damit auf die Grundlagen fast aller modernen Verfassungsstaaten, so hat sie auch noch im modernen Staatsrecht ihre theoretisch-juristische Bedeutung beibehalten. [4])

Die Lehre Montesquieus ist in ihren wesentlichen Zügen folgende: Alle Äusserungen der Staatsgewalt lassen sich

---

[4]) Vgl. Haenel, Studien Bd. II, S. 36: „Seit Montesquieu ist es zum unbestreitbaren Gemeingut geworden, dass die organische Gliederung der Staatsgewalt, die Verteilung der politischen Funktionen auf verschiedene Organe nach verfassungsmässig und gesetzlich festen Kompetenzen die Grundbedingung aller politischen Freiheit, oder wie man bescheidener, doch nicht minder bedeutsam sagen kann, die Voraussetzung alles Staatsrechtes sei."

nach ihren Grundformen auf drei Kategorien bringen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollziehung. Diesen drei Grundfunktionen entsprechen die Gewalten: gesetzgebende (pouvoir législatif), richterliche (p. iudiciaire) und vollziehende Gewalt (p. exécutif) — Grundsatz der Teilung der Gewalten —. Montesquieu stellte nun — und darin liegt die Bedeutung seiner Lehre — die Forderung auf, dass im Interesse einer gerechten und gedeihlichen Entwicklung des Staatswesens diese drei Gewalten nicht in einer Hand vereinigt sein dürften, dass vielmehr jede dieser Gewalten einem besonderen Organ anvertraut werden müsse — Grundsatz der Trennung der Gewalten —.[5])

§ 4. Die Gewaltenteilung im modernen Staatsrecht.

Auf den Grundlagen der Lehre Montesquieus hat das moderne Staatsrecht sich aufgebaut und fortentwickelt. Die Teilung der Gewalten äussert sich im Staatsrecht in doppelter Art: in materieller und formeller Richtung. In materieller Beziehung entspricht sie der Lehre Montesquieus von der Teilung der Gewalten; die unzählig vielen und mannigfaltigen Akte, in denen die Staatsgewalt sich bestätigt, werden nach ihrer Grundrichtung in drei Kategorien zusammengefasst: alle staatlichen Handlungen, welche die Schaffung und Fortbildung der Rechtsordnung, die Aufstellung abstrakter Rechtssätze zum Ziel haben, fallen unter den Begriff der rechtsetzenden, der gesetzgebenden Gewalt;

---

[5]) Vgl. Jellinek, Staatslehre S. 587 f: „ . . . trotz Anlehnung an die Ansichten früherer Autoren, hat doch erst Montesquieu den entscheidenden Schritt getan, indem er nicht nur, wie bisher oft geschehen war, objektive Staatsfunktionen gemäss den bestehenden Einrichtungen unterschied, sondern auch diese unter voneinander getrennte Organe verteilt wissen wollte."

die Tätigkeiten der Staatsgewalt, die sich mit der Erhaltung und Durchführung der Rechtsordnung, der Anwendung der festgelegten Rechtssätze auf konkrete Streitfälle befassen, bilden den Begriff der Rechtspflege; diesen beiden Gewalten, welche das staatliche Wollen ausdrücken, tritt als dritte die Verwaltung gegenüber, deren Wesen in dem staatlichen Handeln besteht.

Doch das flutende Leben ist zu vielgestaltig und wechselvoll, als dass die Fülle seiner Erscheinungen sich restlos in formelle Begriffe und logische Kategorien einordnen könnte. Eines verwebt sich mit dem anderen, und wie es beim Einzelmenschen nie gelingen kann, die Grenze zwischen Wollen und Handeln scharf zu ziehen, so lässt sich auch im staatlichen Organismus nie bestimmen, wo der reine Wille endet und die schaffende Tat beginnt. Auch im Staatsleben lässt sich die grundsätzliche Teilung der Gewalten nicht bis zur schroffen Scheidung der sie darstellenden Organe durchführen. Und diese Erwägung führt uns zur Lehre von den Gewalten in formeller Hinsicht. [6])

Die Tatsache der Gewaltenteilung im Staatsrecht des modernen Verfassungsstaats hat nicht die Bedeutung, dass der Staat drei Arten von Organen kennt, unter denen Rechtssetzung, Rechtspflege und Gesetzesvollziehung derart verteilt ist, dass jedes dieser drei Organe nur eine dieser drei Funktionen ausschliessend und ausschliesslich ausübt — sodass

---

[6]) Vgl. Jellinek, Staatslehre S. 594: „ . . . . es erwächst die Notwendigkeit, zwischen materiellen und formellen Funktionen zu scheiden, d. h. zwischen den grossen Richtungen der Staatstätigkeit und den Tätigkeiten bestimmter Organgruppen. Die naive Gleichstellung von Organtätigkeit mit Staatsfunktionen . . . . vermag die wichtigen theoretischen und praktischen Probleme der Funktionenlehre nicht befriedigend zu lösen."

„die Befugnisse des Gesetzgebungsorgans mit der Regelung der Rechtsordnung“ [7]) oder „der Begriff der Gerichtsbarkeit mit dem materiellen Begriff der Rechtspflege oder gar der Gesetzesanwendung sich vollständig deckten“ [8]); vielmehr ist „Unverantwortlichkeit und Ungebundenheit, mit der das legislative Organ dem Gesetze gegenübersteht“ [8]), das gemeinsame staatsrechtlich erhebliche Merkmal für den Inbegriff der Akte der Gesetzgebung und die „Gerichtsbarkeit ist gleichbedeutend mit der Zuständigkeitssphäre der Gerichte“ [9]). Gleichwohl ist bei den beiden staatlichen Organen für Gesetzgebung und Rechtspflege der grundlegende Inhalt ihrer Funktionen der gleiche geblieben wie in der Lehre Montesquieus, und ihre begriffliche Veränderung beruht — wie bereits hervorgehoben — nur darauf, dass theoretische Grundsätze und juristische Konstruktionen nicht auch in ihrer ganzen logischen Schärfe auf die Anforderungen des Lebens mit seinen ständig fliessenden Grenzen, auf die Bedürfnisse der Praxis mit ihrer Abhängigkeit von der vielfach irrationalen Politik, mit ihrer Unterwerfung unter die widerstreitenden Parteiinteressen und der daraus folgenden Notwendigkeit zur Abschliessung von Kompromissen übertragen werden können.

Eine wesentliche Veränderung und Erweiterung gegenüber der Montesquieuschen Formulierung — auch in materieller Hinsicht — hat hingegen der Begriff des pouvoir exécutif erfahren. Einer schärferen Untersuchung der staatlichen Funktionen konnte es nicht entgehn, dass nicht der gesamte Umkreis staatlicher Betätigung in den drei Formen

---

[7]) Laband, Staatsr. II. S. 160.

[8]) ebenda, S. 161.

[9]) ebenda, S. 162.

der gesetzgebenden, der richterlichen und der vollziehenden Gewalt enthalten ist. „Wesen und Inhalt der „Verwaltung", als des Stückes Staatsgewalt, welches übrig bleibt, wenn man von dem Ganzen einerseits die gesetzgebende, andererseits die richterliche Tätigkeit in Abzug bringt, ist mit der Vorstellung des blossen Gesetzesvollzuges, der Verwirklichung der vom Gesetzgeber ausgehenden Willensimpulse keineswegs ausreichend gewürdigt. Die Ausführung von Beschlüssen der gesetzgebenden Gewalt bildet eine Kategorie von Aufgaben der Verwaltung, nicht die einzige". [10])

Diese rein negative Bestimmung des Begriffs „Verwaltung" genügt aber nicht, um das wirkliche Wesen der Verwaltung nach der positiven Seite hin zu bestimmen. Wenn, wie oben ausgeführt, die Aufgabe der Gesetzgebung darin besteht, abstrakte Normen, Rechtssätze aufzustellen, und das Ziel der Rechtssprechung in der Anwendung dieser Normen auf konkrete streitige Rechtsverhältnisse, also in der Aufstellung konkreter Rechtssätze liegt, so ist das diesen beiden Funktionen gemeinsame Kriterium die Aufstellung von Rechtssätzen, der Ausspruch des staatlichen Willens. Der blosse Ausspruch genügt aber nicht, um eine staatliche Willenskundgebung zu realisieren. Und mit dieser Tätigkeit, der Umsetzung des ausgesprochenen Willens in Handlungen, setzt die Aufgabe der Verwaltung ein. Doch durch das Handeln, welches sich nur als Verwirklichung des Rechtswillens darstellt, wird die Aufgabe der Verwaltung nicht erschöpft. Wie nach den Eingangsworten der RV. nicht

---

[10]) Anschütz, Staatsr. S. 475. Vgl. Jellinek, Staatslehre S. 597: „In dieser Möglichkeit negativer Begrenzung zeigt sich ihre Bedeutung für den Staat. Nur die Verwaltung wurde in solcher Weise, durch den blossen Gegensatz zu anderen Tätigkeiten und Gebieten des Staates, zu erklären versucht."

bloss der Schutz des gültigen Rechts, sondern auch der Schutz des Bundesgebiets und die Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volks als Aufgabe des Reichs bezeichnet wird, so darf sich die handelnde Tätigkeit der Staatsgewalt nicht darin erschöpfen, dass sie den in Gesetz und Richterspruch erklärten Willen verwirklicht, sondern sie muss auf Grund eigenen Willens handelnd eingreifen, wo immer der Schutz nach aussen und die Wohlfahrt im Innern es erfordern. Ihre Betätigung bleibt also nicht innerhalb des Rahmens der Gesetzesvorschriften, ihr Handeln braucht nicht auf Schritt und Tritt in den Fussstapfen des geschriebenen Rechts zu wandeln, sondern ihre Tätigkeit ist eine freie, selbständige. Wo die staatlichen Zwecke es erfordern, wo es ihr dienlich erscheint einzugreifen, kann sie handeln und an Recht und Gesetz ist sie nur insoweit gebunden, als sie nicht wider sie auftreten, ihnen entgegenwirken darf. „Die Verwaltung ist nicht sowohl die „vollziehende", als vielmehr die handelnde Tätigkeit, welche in dem Gesetz weder die Ursache noch den Zweck, sondern die Schranke ihres Tätigwerdens erblickt;" [11]) sie ist „die innerhalb der Schranken des Gesetzes, zuweilen auch in blossem Vollzuge gesetzlicher Anordnungen sich bewegende, zweckbewusste Umsetzung des Staatswillens in die Tat." [12])

„Die Verwaltung im materiellen Sinne enthält demnach zwei in ihr zur Einheit verbundene Elemente, das der Regierung und das der Vollziehung, jenes die Initiative und Anordnung, dieses die Ausführung des Angeordneten enthaltend. Die Verwaltungsakte zerfallen daher in

---

[11]) Anschütz, Staatsr. S. 611.

[12]) Anschütz, Verwaltungsr. S. 337.

Akte der Regierung und der Vollziehung, können aber auch beide Elemente in sich schliessen". [13]) Der Gegensatz dieser beiden in den Verwaltungsakten enthaltenen Elemente wird von Jellinek [14]) auch als der Gegensatz zwischen freier und gebundener Tätigkeit gefasst, wobei er die freie Tätigkeit als „die nur durch das Gemeininteresse, also durch keine spezielle Rechtsregel bestimmte", die gebundene als „die in Erfüllung einer Rechtspflicht erfolgende" bestimmt.

Durch diese eingehende, tiefgründige Untersuchung Jellineks (Staatslehre S. 601—606) ist klar zum Ausdruck gebracht, was zu der Montesquieuschen Difinition der Verwaltung als „vollziehender" Tätigkeit noch hinzutreten musste, um den Inhalt des Begriffs „Verwaltung" restlos zu erschöpfen. Und in ihr kommt klar zum Ausdruck, dass gerade die wesentlichste, praktisch bedeutsamste Aufgabe der Verwaltung in ihrer nicht gebundenen, nicht lediglich vollziehenden, also in ihrer freien Tätigkeit liegt. „Die freie Tätigkeit ist die der Bedeutung nach erste, logisch primäre, aller übrigen Tätigkeit zugrundeliegende. Durch sie setzt der Staat sein eigenes Dasein, da Staatengründung nie Vollziehung von Rechtssätzen ist; von ihr empfängt der Staat Richtung und Ziel seiner historischen Bewegung; aller Wandel und Fortschritt in seinem Leben geht von ihr aus." [15])

Auch bei der Scheidung zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung einerseits und Verwaltung andererseits ist ein Unterschied zu machen in materieller und formeller Hinsicht. Ein Blick auf das geltende Recht zeigt, dass den Organen der Legislative und der Justiz auch Befugnisse zu

---

[13]) Jellinek, Staatslehre S. 603,

[14]) Jellinek, ebenda S. 601.

[15]) Jellinek, ebenda S. 603.

handelnder Tätigkeit erteilt, den Verwaltungsorganen auch Vollmachten zur Rechtssetzung in bestimmten Grenzen gegeben sind. Insbesondere sind den Gerichten Geschäfte übertragen, die in erheblichem Mass Ausdruck handelnder Tätigkeit sind, so die Führung von Registern, die Aufsicht über Vormundschaften usw. Daher lässt die „tiefere, theoretische Untersuchung des Wesens der Rechtsprechung und Verwaltung, Justiz und Verwaltung, im herkömmlichen Sinne immer mehr als rein formale, an die äussere Erscheinung der sie versehenden Behörden anknüpfenden Kategorien erscheinen“ [16]) und die gesamte Theorie beschränkt sich daher auf die Feststellung, „dass dieser Gegensatz (zwischen Justiz und Verwaltung) sich historisch herausgebildet habe und der Justiz das zuzuweisen sei, was auf Grund der geschichtlichen Entwicklung als Justizsache gelte“. [16])

---

[16]) Jellinek, a. a. O. S. 585.

B. Die eigene und unmittelbare Reichsverwaltung.

I. Die Verwaltungshoheit im Reich.

§ 5. Die Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten.

Die Teilung der Verwaltung zwischen Reich und Einzelstaaten baut sich auf der Abgrenzung der dem Reich einerseits, den Gliedstaaten andererseits zustehenden Kompetenzen auf. Bei der Beurteilung der Frage, ob und inwieweit dem Reich oder den Gliedstaaten die Verwaltungshoheit zusteht, ist zunächst davon auszugehen, dass vor der Errichtung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reichs die gesamte Staatsgewalt, die ja auch die Verwaltungshoheit in sich begreift, den einzelnen Staaten zustand. Mit der Errichtung des Bundesstaats haben die Einzelstaaten sich der souveränen, ungeschmälerten Staatsgewalt dadurch begeben, dass sie eine neue über ihnen stehende Staatsgewalt schufen und sich ihr unterwarfen. Hier entsteht nun die Frage, ob sie mit diesem Akt sich ihrer Staatsgewalt auf allen Gebieten entäussert oder sie nur teilweise in die Hände des Reichs gegeben haben.

Von einer gänzlichen Entäusserung der ihnen bisher zustehenden Staatsgewalt kann deshalb keine Rede sein, weil mit dem Verlust der staatlichen Gewalt ein Staat zu-

gleich in seiner Existenz aufhört, da ja das Wesen des Staats gerade darin besteht, dass Land und Leute unter einer höchsten Macht, der Staatsgewalt, organisch zusammengefasst werden. Hätten die Gliedstaaten ihre gesamte Staatsgewalt an das Reich übertragen, so wäre nicht ein Bundesstaat, sondern ein Einheitsstaat geschaffen worden, und die Einzelstaaten hätten nicht als staatsrechtliche Körperschaften, sondern lediglich als verwaltungsrechtliche Organisationen, als Provinzen des einen deutschen Staats weiterbestanden. Dass dies nicht der Fall ist, bedarf keiner Erörterung.

Es ist demnach eine Verteilung sämtlicher der Staatsgewalt an sich zustehenden Befugnisse zwischen Reich und Gliedstaaten erfolgt. In dieser Hinsicht ist Art. 4 der RV. massgebend. Er zieht nach zwei Richtungen hin eine Grenze zwischen den Kompetenzen des Reichs und der Einzelstaaten: zunächst scheidet er in materieller Beziehung aus dem gesamten Umkreis staatlicher Befugnisse in einem 16 Nummern umfassenden Katalog diejenigen „Angelegenheiten", — d. h. Zweige staatlicher Tätigkeit — aus, deren Zuständigkeit das Reich für sich in Anspruch nimmt; sodann aber wird in formeller Hinsicht weiter bestimmt, dass die aufgeführten Zweige der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterliegen, mithin zur Ausübung der übrigen staatlichen Funktionen grundsätzlich den Gliedstaaten überlassen bleiben sollen. [17])

---

[17]) So auch die herrschende Meinung; vgl. Laband, Staatsr. Bd. I, S. 96 f., Haenel, Staatsr. S 234 f., 329, Anschütz, Staatsr. S. 517 ff., v. Seydel, Komm. S. 58 ff., Loening, Grundzüge, S. 109, anderer Ansicht Zorn, Staatsr. Bd. I, S. 109, 113 f., 138, Meyer, Staatsr. S. 235.

Durch diese Bestimmungen wird die gesamte staatliche Tätigkeit innerhalb des Reichs grundsätzlich in zwei Gebiete geschieden. Das eine Gebiet umfasst alle Angelegenheiten, die den Einzelstaaten vollständig zur Gesetzgebung und Verwaltung überlassen sind. Jeder Einmischung in diese Tätigkeitszweige, innerhalb deren allein die Gliedstaaten zuständig sind, hat die Reichsgewalt sich grundsätzlich zu enthalten. Hier zeigt sich also eine konsequente Durchführung des föderalistischen Prinzips. Der Umfang der Zuständigkeitssphäre dieser reinen Einzelstaatsgewalt ist nicht durch Ausspruch der RV. positiv festgestellt, sondern kann nur negativ durch Rückschluss aus den im Art. 4 nicht enthaltenen Tätigkeitsgebieten bestimmt werden. Demgemäss sind wichtige und umfangreiche Zweige staatlicher Tätigkeit den Gliedstaaten vollständig überlassen worden, so die Organisation der politischen Landesverwaltung, die Regelung der Verhältnisse zwischen Staat und Kirche, die Leitung des gesamten Schulwesens, die Ordnung von Land- und Forstwirtschaft, die Aufsicht über das Bergwesen. Freilich erfordern auch gerade die zuerst genannten Tätigkeitsgebiete, Gemeindeorganisation und Kirchenpolitik, in ihrer Behandlung eine sorgfältige Anlehnung an Stammeseigenart und geschichtliche Entwicklung des einzelnen Landes. Wie schwer es ist, Landesteile, in denen die Gestaltung der Gemeindeorganisation auf verschiedener geschichtlicher Grundlage erwachsen ist, nach einheitlichen Grundsätzen zu verwalten, zeigt sich in Preussen, wo die Kommunalverbände in den östlichen Provinzen anders organisiert sind als in Westfalen oder den Rheinlanden, in Schleswig-Holstein oder Hannover. Noch mehr Rücksicht auf die bestehenden Verhältnisse hat bei der konfessionellen Zerklüftung des deutschen

Volks die Kirchenpolitik zu nehmen, indem gerade hier jede Änderung vorhandener Rechtszustände allzu leicht von dem Einzelnen als Unterdrückung seiner Kirchengemeinschaft oder gar als Knechtung seiner religiösen Gefühle empfunden wird.

Das zweite Gebiet staatlicher Tätigkeit wird nach seinem Umfang durch die im Art. 4 in 16 Ziffern namentlich aufgeführten Angelegenheiten bestimmt. Wie schon hervorgehoben, sind diese Zweige der Staatstätigkeit nicht nach jeder Richtung hin dem Reich überlassen, sondern es wird hier eine weitere Scheidung zwischen den verschiedenen Tätigkeitsformen (Funktionen) durchgeführt: nur Gesetzgebung und Beaufsichtigung sind dem Reich zugeteilt, Verwaltung und Rechtsprechung im Prinzip den Gliedstaaten belassen. Diese Verteilung der Funktionen erweist sich als folgerechte Durchführung der Grundsätze, auf denen das Reich sich aufbaut. Wie wir bei der Erörterung des Wesens des Reichs gesehen haben, wirkt die Reichsgewalt nur auf die Einzelstaaten als solche unmittelbar, nur diese sind direkte Untertanen des Reichs, die einzelnen Bewohner dagegen werden von der Reichsgewalt nur mittels der Staatsgewalt ihres Landes ergriffen. Diesem Verhältnis entspricht es nun, dass die Legislative, das Setzen von Rechtsnormen, das abstrakte Wollen dem Zentralkörper, der Reichsgewalt zusteht, dass dagegen die konkrete Tätigkeit der Verwaltung und Rechtsprechung den Gliedstaaten gegeben ist, weil nur diese mit den einzelnen Untertanen in unmittelbare Berührung treten, und dass wiederum das Reich die Kontrolle darüber führt, ob der von ihm gesetzte Wille auch seinen Intentionen gemäss in staatliches Handeln umgesetzt werde. Es zeigt sich so gerade in diesen durch Art. 4 der Zuständigkeit des

Reichs überantworteten Gebieten eine eigentümliche Durchdringung unitarischer und föderalistischer Prinzipien.

Selbstverständlich steht es dem Reiche frei, die Grenzen zwischen diesen beiden Zuständigkeitsgebieten im Wege der Verfassungsänderung nach der materiellen wie nach der formellen Seite hin zu verschieben — derart, dass es sowohl weitere bisher den Einzelstaaten verbliebene Angelegenheiten in den Bereich seiner Zuständigkeit zieht, [18]) als auch einzelne oder gar alle [19]) von den seiner Beaufsichtigung und Gesetzgebung unterliegenden Angelegenheiten seiner eigenen und unmittelbaren Verwaltung unterwirft. Kraft der ihm zustehenden Kompetenz kann das Reich selbst gegen den Willen von Einzelstaaten, die hierdurch in ihren Rechten eingeschränkt werden, seine materielle oder formelle Zuständigkeitssphäre erweitern; eine solche tatsächliche Verfassungsänderung braucht nicht einmal mit einer Änderung des Wortlauts der RV. Hand in Hand zu gehen; sie kann durch jedes Reichsgesetz erfolgen, und es ist dabei nur zu beachten, dass dieses die gemäss Art. 78 erforderliche erhöhte Stimmenmehrheit im Bundesrate findet. [20])

---

[18]) Dies ist z. B. geschehen durch die Lex Lasker (RG. v. 20. Dezember 1873), durch welche die in Art. 4, Ziffer 13 bis dahin nur für das Obligationenrecht bestehende Kompetenz des Reichs auf „das gesamte bürgerliche Recht" ausgedehnt wurde.

[19]) so. Laband, Staatsr. I, S. 117, Jellinek, Staatslehre S. 763, Haenel, Staatsr. S. 779, 793 gegen v. Mohl, Reichsstaatsr. S. 46, Zorn, Staatsr. I, S. 136, Meyer, Staatsr. S. 593.

[20]) „In diesem Sinne enthält fast jedes Reichsgesetz eine Änderung des Verfassungszustandes, indem es die dem Reiche zugewiesene Zuständigkeit verwirklicht, Einrichtungen der politischen Aufgaben des Reichs schafft, neue Regeln aufstellt, durch welche die Rechts- und Freiheitssphäre des Einzelnen gegenüber der Staatsgewalt oder der Bundesglieder gegenüber dem Reiche bestimmt werden." (Laband im Jahrb. d. öffentl. R. I, S. 2.)

Eine Ausnahme ist nur zu machen hinsichtlich „derjenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind;“ [21]) diese, die sog. Reservatrechte oder Exemtionen, können nämlich nur mit Zustimmung des berechtigten Einzelstaats abgeändert werden. [21]) [22]) Diese Bestimmung der RV. zeigt einen besonders scharf ausgesprochenen föderalistischen Charakter im Gegensatz zu der grundsätzlich durch Abs. 1 des Art. 78 festgelegten Kompetenz-Kompetenz des Reichs, die in der Offenhaltung der Möglichkeit, die Reichskompetenz auch wider den Willen einzelner Gliedstaaten zu erweitern, besonders starke Ansätze unitarischen Charakters trägt und so in ihrer Mischung föderalistischer und zentralistischer Prinzipien ein Überwiegen der letzteren zeigt.

§ 6. Die eigene und unmittelbare Reichsverwaltung als Durchbrechung der allgemeinen Kompetenzgrundsätze.

Die soeben erörterten Grundsätze der Kompetenzverteilung, nach welchen den Gliedstaaten die gesamte Verwaltung zustehen müsste, sind jedoch nicht streng durchgeführt, sondern bezüglich einzelner Verwaltungszweige durchbrochen und in unitarischer Weise geregelt worden.

1. Das ist naturgemäss dort der Fall, wo ein Einzelstaat und damit eine dem Reich gegenüberstehende Einzelstaatsgewalt überhaupt nicht vorhanden ist. Diejenigen der Reichsgewalt unterworfenen Gebiete, in denen mangels Vor-

---

21) Art. 78, Abs. 2 der RV.

22) Die Streitfrage, welche einzelnen in der RV. aufgeführten Rechte zu den Reservatrechten zu rechnen sind, braucht hier nicht berührt zu werden.

handenseins einer Einzelstaatsgewalt die Reichsgewalt „weit über das reichsverfassungsmässige Mass hinauswächst“, [23]) sich zur vollen Staatsgewalt eines Einzelstaats „konsolidiert“, [24]) sind das Reichsland Elsass-Lothringen und die Schutzgebiete.

a. Das Reichsland Elsass-Lothringen ist durch § 1 des RG. v. 9. Juni 1871 (RG. Bl. S. 212) „mit dem deutschen Reiche für immer vereinigt“, ist also in das durch Art. 1 der RV. festgestellte „Bundesgebiet“ aufgenommen und demgemäss Reichsgebiet geworden. [25]) Nach den über die staats- und verwaltungsrechtliche Organisation Elsass-Lothringens ergangenen Reichsgesetzen, insbesondere dem RG. betr. die Landesgesetzgebung von Elsass-Lothringen vom 2. Mai 1877 (RG. Bl. S. 491) und dem RG. betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsass-Lothringens vom 4. Juli 1879 (RG. Bl. S. 165) ist die Organisation des Reichslands folgendermassen geordnet: Alle Reichsangelegenheiten werden — in derselben Weise wie auch gegenüber den Einzelstaaten — durch die Organe des Reichs nach den Vorschriften der Reichsverfassung geordnet und verwaltet. Alle Landesangelegenheiten — also die Angelegenheiten, welche in den Einzelstaaten der Kompetenz des Einzelstaats unterliegen — werden zwar auch von Organen des Reichs geordnet und verwaltet, jedoch nicht nach den Vorschriften der Reichsverfassung, sondern „in den besonderen Ordnungen, in den Formen und mit den Rechtswirkungen, welche die Reichsgesetze oder das Partikularrecht für Elsass-Lothringen besonders vorschreiben“. [26]) Demnach ist hier die Reichs-

---

[23]) Anschütz, Staatsr. S. 518.

[24]) Haenel, Staatsr. S. 823.

[25]) vgl. auch § 2 des RG. betr. die Einführung des Verfassung des Deutschen Reichs in Elsass-Lothringen v. 25. Juni 1873 (RG. Bl. S. 161.)

[26]) Haenel, Staatsr. S. 828.

gewalt tatsächlich die eines vollen Einheitsstaats, jedoch ist sie in sich selbst geteilt in derselben Weise, wie in den Einzelstaaten die Staatsgewalt unter Reich und Land geteilt ist. Es springt nun ohne weiteres in die Augen, dass hier die Reichsgewalt, insofern sie einzelstaatliche Befugnisse ausübt, nur ein Ersatz ist für die mangelnde Einzelstaatsgewalt. Im Reichsland tritt also die Reichsgewalt rein als solche nicht in allen Angelegenheiten auf, sondern innerhalb der durch Art. 4 der RV. den Gliedstaaten erhaltenen Kompetenz spielt sie zugleich die Rolle der — in Wirklichkeit nicht vorhandenen — Landesstaatsgewalt. [27])

b. Eine wesentlich andere Stellung gegenüber dem Reich nehmen die deutschen Schutzgebiete ein. Diese Länder sind, nachdem die Reichsgewalt von ihnen Besitz ergriffen hatte, nicht durch ein die Reichsverfassung erweiterndes Gesetz in das „Bundesgebiet" aufgenommen und dem Reich einverleibt worden wie Elsass-Lothringen, sondern die Regelung ihrer staats- und verwaltungsrechtlichen Beziehungen wurde durch das RG. über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886 (RG. Bl. S. 75) [28]) in anderer Weise herbeigeführt. Da die Schutzgebiete im staatsrechtlichen Sinn überhaupt nicht Bestandteile des Reichsgebiets sind, so kann in ihrem Verhältnis zum Reich ein Analogon zu Elsass-Lothringen nicht erblickt werden. Denn wenn, wie eben dargelegt, Elsass-Lothringen zwar kein selbständiger Gliedstaat mit eigener Staatsgewalt und eigenen Kompetenzen gegenüber der Reichsgewalt ist, so ist es doch

---

[27]) Vgl. hierzu auch Laband im Jahrb. d. öffentl. R. I, S. 31.

[28]) Nach verschiedenen Änderungen auf Grund des GR. vom 25. Juni 1900 (RG. Bl. S. 809) vom Reichskanzler als „Schutzgebietsgesetz" in neuer Fassung am 10. September 1900 (RG. Bl. S. 812) bekanntgemacht.

Bestandteil des Reichs, seine Organisation ist ähnlich der eines selbständigen Gliedstaats aufgebaut worden, nur mit der Massgabe, dass beim Fehlen einer eigenen Landesstaatsgewalt die Landesorgane durch besonders gebildete Reichsorgane dargestellt und ersetzt werden. Die Schutzgebiete dagegen gehören nicht zum Gebiet des Reichs, bilden keinen Bestandteil desselben, sondern sind lediglich „Objekte der Reichsherrschaft". [29]) Eine eigene Staatsgewalt ist in ihnen nicht vorhanden, die gesamte Staatsgewalt, die sog. „Schutzgewalt" wird vielmehr gemäss § 1 des Schutzgebietsgesetzes vom Kaiser im Namen des Reichs ausgeübt. In den Schutzgebieten herrscht also die Reichsgewalt unmittelbar und ungeteilt, mangels Vorhandenseins oder Fiktion einer Landesgewalt — wie in den Gliedstaaten oder Elsass-Lothringen.

2. Jedoch auch innerhalb der Gebiete, in denen die Herrschaft des Einzelstaats selbständig wirkt, geht die Reichsgewalt in manchen Angelegenheiten über die durch Art. 4 der RV. gezogenen Grenzen der Regulierung und Kontrolle hinaus. Naturgemäss, weil im Wesen der Sache liegend, und daher besonderer Begründung durch positive Rechtssätze nicht bedürftig, ist dies der Fall bei den Verwaltungsangelegenheiten, „die in der positivrechtlichen Gestaltung, die sie gefunden haben, ihrer Natur nach ausserhalb und über der Rechts- und Machtsphäre des Einzelstaats liegen", [30]) „die ihrer Natur und Beschaffenheit nach über den Machtbereich jedes Einzelstaats hinausliegen und sich daher auch der administrativen Tätigkeit der Einzelstaatsgewalt entziehen." [31]) Hierher gehören die Regelung und Leitung der Reichsfinanz-

---

[29]) Anschütz, Staatsr. S. 562.
[30]) Haenel, Staatsr. S. 324.
[31]) Anschütz, Staatsr. S. 612.

wirtschaft, die Einrichtung und Erhaltung der Reichsbehörden, die Vertretung des Reichs gegenüber auswärtigen Staaten, die Betätigung der Reichshoheit gegenüber den Gliedstaaten.

Eine wirkliche Durchbrechung der den Einzelstaaten durch Art. 4 vorbehaltenen Kompetenz über die Verwaltung erfolgt jedoch da, wo die Reichsgewalt die den Gliedstaaten an sich zustehende Verwaltungshoheit diesen entzieht und selbständig in die Hand nimmt, wo m. a. W. der Konkurrenzstreit zwischen Reichs- und Landesstaatsgewalt zu Gunsten jener erledigt, wo das unitarische Prinzip über das föderative den Sieg davongetragen hat. [32]) Eine derartige Regelung, die von den im Art. 4 der Reichsverfassung festgelegten Grundsätzen abweicht, kann nur erfolgen auf Grund besonderer positiver Rechtsvorschriften, die grundsätzlich in der Reichsverfassung selbst ausgesprochen sein müssen, die jedoch zum grössten Teil in Spezialgesetzen festgestellt sind, aber auch in diesem Fall den Charakter einer materiellen Verfassungsbestimmung tragen und daher unter Beobachtung der für eine Verfassungsänderung vorgeschriebenen Formen erlassen sein müssen.

Die Ordnung der auf solche Weise dem Reich eingeräumten Befugnisse vollziehender Natur ist nun nicht derart erfolgt, dass ganze durch ihren Gegenstand bestimmte und begrenzte Verwaltungszweige nach einheitlichen Grundsätzen und Gesichtspunkten ausgewählt und in ihrem gesamten Umfang

---

[32]) Vgl. Haenel, Staatsr. S. 324: „Die vollziehende Gewalt des Reichs greift in einer ganzen Reihe von Anwendungsfällen auch auf solchen Verwaltungszweigen Platz, deren Vollziehung sich im Innern, also innerhalb des Machtbereichs des Einzelstaats, entwickelt. Dadurch aber gerade geschieht es, dass die Zwischenstellung welche den Einzelstaaten zwischen dem Reich und zwischen ihren Behörden, Selbstverwaltungskörpern und Untertanen grundsätzlich zusteht, in eigentümlicher und besonderer Weise durchbrochen wird."

dem Reich zur ausschliesslichen Ausübung zugewiesen worden wären, sondern die Auswahl und Regelung wurde, entsprechend dem allmählichen Ausbau der Reichsorganisation, stückweise in Angriff genommen; hier und dort wurden dem Reich bald weitergehende, bald enger begrenzte Befugnisse zugeteilt, und auf die jeweilige Regelung waren oft in erheblichem Masse praktisch-politische Erwägungen, Momente sozialpsychologischer Natur, wechselnde Parteikonstellationen von Einfluss. Daher besteht für die Gruppe der dem Reich zustehenden Verwaltungstätigkeiten „kein Grundsatz und keine Regel; vielmehr erfolgt hier die Bestimmung der Rechte, welche die Regierungsgewalt des Reichs befasst, von Fall zu Fall und in einer für jeden Fall besonderen Weise, dergestalt, dass dem Reich bald nur einzelne, spezialisierte und zusätzliche Befugnisse erwachsen, bald aber eine Verdichtung seiner Rechte in der Weise des Einheitsstaats entsteht". [33])

Da diese Tätigkeitszweige also nicht infolge ihrer natürlichen Wesensart der unmittelbaren Verwaltung des Reichs unterworfen, andererseits auch nicht nur bestimmte grössere Komplexe von Verwaltungszweigen dem Reich zur Ausübung zugeteilt sind, so lässt sich eine Übersicht über ihre Verteilung zwischen Reich und Einzelstaaten „in systematischer Weise nicht gewinnen"; weil vielmehr die Abgrenzung der beiderseitigen Verwaltungsbefugnisse „ausschliesslich nach praktisch-politischen Gersichtspunkten erfolgt ist", [34]) so muss ihre Anordnung aus den einzelnen positiven Bestimmungen gezogen werden.

---

[33]) Haenel, Staatsr. S. 237, vgl. auch daselbst S. 326.

[34]) Haenel, ebenda S. 327.

II. Die Zweige der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung.

§ 7.

Das Wort „eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs“ findet sich zuerst im § 2 des R. G. betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 (R. G. Bl. S. 7). In diesem Ausdruck liegt ein Doppeltes: Das Wort „eigen“ bedeutet, dass die Verwaltung dem Reich kraft eigenen Rechts, nicht auf Grund einer Substitution oder Delegation seitens einer Einzelstaatsgewalt zusteht; das Wort „unmittelbar“ bringt zum Ausdruck, dass die Verwaltung vom Reich selbst durch seine eigenen Organe geführt und nicht einem Einzelstaat zur Ausübung übertragen ist. [35])

Bei unserer Erörterung werden wir von der näheren Betrachtung, inwieweit in Elsass-Lothringen eine eigene und unmittelbare Reichsverwaltung besteht, absehen. Da im Reichsland eine besondere Landesstaatsgewalt nicht vorhanden ist, so ergreift die Verwaltungshoheit des Reichs alle Zweige der Staatstätigkeit, allerdings, wie wir oben ausführten, in zweierlei Weise: einmal als Reichsgewalt schlechthin, sodann als ausübende Vertreterin einer fingierten Einzelstaatsgewalt. Die Frage, inwieweit in Elsass-Lothringen eine eigene und unmittelbare Reichsverwaltung besteht, lässt sich also generell dahin beantworten, dass diese wie in einem Einheitsstaat sämtliche Angelegenheiten umfasst. Eine spezialisierte Beantwortung, inwieweit die Reichsgewalt in einer dieser beiden

---

[35]) Vgl. Haenel, Staatsr. 323: „Unmittelbar ist eine Funktion des Reichs, wenn die rechtlichen oder tatsächlichen Wirkungen, die ihrer Absicht nach damit verbunden sind, durch ihre Ausübung ohne weiteres, d. h. ohne dass es eines vermittelnden Aktes der einzelstaatlichen Regierungsgewalt bedarf, erzeugt werden.“

Formen tätig wird, ergibt sich aus analoger Anwendung der Ergebnisse der im folgenden ausgeführten Untersuchung über die Grenzen der dem Reich gegenüber den Gliedstaaten zustehenden Verwaltungshoheit.

Die Schutzgebiete sind keine Bestandteile, sondern nur „Zubehör" des Reichs. Sie sind „weder Staaten, noch staatsähnliche Gemeinwesen, sondern lediglich O b j e k t e der Reichsherrschaft." [36]) Eine Konkurrenz zwischen Reichs- und Einzelstaatsgewalt ist daher auch hier nicht vorhanden. Da die Reichsgewalt diese Gebiete also unmittelbar ergreift, so besteht hier bezüglich sämtlicher Angelegenheiten eigene und unmittelbare Reichsverwaltung.

Der Schwerpunkt der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung ruht in den Angelegenheiten, bei denen eine Konkurrenz zwischen Reich und Einzelstaaten stattfindet, wo als Ausnahme von der in Art. 4 der RV. erfolgten Regelung die Verwaltung der Landesstaatsgewalt entzogen und dem Reich zur unmittelbaren Ausübung überlassen ist.

§ 8. 1. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.

Der Begriff der auswärtigen Angelegenheiten umfasst alle diejenigen Angelegenheiten, welche die Beziehungen des Reichs und der Einzelstaaten zu den fremden, dem Deutschen Reich nicht angehörigen Staaten regeln. Über den materiellen Inhalt dieser Angelegenheiten ist damit gesagt, dass jeder Zweig staatlicher Tätigkeit in den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten fällt, soweit diese Tätigkeit in unmittelbare Beziehungen zu fremden Staaten tritt.

---

[36]) Anschütz, Staatsr. S. 562.

Dass dem Reich die eigene und unmittelbare Verwaltung auf diesem Gebiet in gewissem Umfang zustehn muss, folgt schon aus seiner rechtlichen Natur als Bundesstaat und seiner politischen Bedeutung als Grossmacht. Denn da das Reich den auswärtigen Staaten als rechtliche Körperschaft, als geschlossenes Staatswesen gegenübertritt, so ist es selbstverständlich, dass es eine einheitliche Reichspolitik betreibt und dass diese Politik Dritten gegenüber auch nur einheitlich vertreten und ausgeübt werden kann. Selbst wenn daher die Wahrnehmung der Reichsinteressen bei den fremden Staaten und Höfen in den Händen der Einzelstaaten läge, so müsste zum mindesten eine eigene Reichszentralbehörde mit weitgehenden Befugnissen gegenüber den Einzelvertretungen bestehn, um überhaupt eine einheitliche Politik durchzuführen.

Doch auch durch positive Bestimmungen der RV. ist die Kompetenz des Reichs hinsichtlich der äusseren Angelegenheiten festgesetzt und durch weitere Vorschriften der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs ein weiter Spielraum gewährt werden.

Die Befugnis des Reichs zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung ist zunächst in Art. 4 festgelegt, und zwar sind dort als Angelegenheiten, die seiner Legislative und Kontrolle unterliegen, in Ziffer 7 aufgeführt die Organisation eines gemeinsamen Schutzes der Deutschen im Ausland und die Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reich ausgestattet wird. Ferner wird durch Art. 3 Abs. 6 allen Deutschen Anspruch auf den Schutz des Reichs gegenüber dem Ausland gewährt.

Durch weitere Verfassungssätze wird dem Reich auch die Verwaltungshoheit für die auswärtigen Angelegenheiten eingeräumt. Zunächst sagt Art. 11, dass der Kaiser das Reich

völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehn, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen hat. Weiter wird im Art. 56 bestimmt, dass das gesamte Konsulatswesen des Reichs unter der Aufsicht des Kaisers steht, der das Recht zur Ernennung und Anstellung der Konsuln ausübt; dass die konsularische Vertretung ausschliesslich durch das Reich ausgeübt wird, geht aus den weiteren Bestimmungen dieses Artikels hervor, wonach in dem Amtsbezirk eines deutschen Konsuls neue Landeskonsulate nicht errichtet werden dürfen und die sämtlichen zur Zeit der Reichsgründung noch bestehenden Landeskonsulate aufgehoben werden, sobald die Organisation der deutschen Konsulate vollständig durchgeführt ist; dieser in der Verfassung erst vorgesehene einheitliche Ausbau der Konsulatsorganisation ist inzwischen längst zur Ausführung gelangt.

Die Verwaltung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten wird nach drei Richtungen hin tätig.

a. Zunächst gehört hierhin die ständige Vertretung des Reichs gegenüber den auswärtigen Staaten.

Als Organe der Zentralverwaltung fungieren der Kaiser und der Reichskanzler, dem als besondere ausführende Behörde das auswärtige Amt unterstellt ist. Im Norddeutschen Bunde wurden die Befugnisse dieser Zentralbehörde für die auswärtigen Angelegenheiten zunächst von dem preussischen Ministerium des Auswärtigen wahrgenommen; durch das Bundesgesetz betr. die Feststellung des Haushaltsetats des Norddeutschen Bundes für das Jahr 1870 vom 13. Juni 1869 (B. G. Bl. S. 211) wurde der Etat dieser bisher preussischen Behörde in den Haushaltsplan des Bundes übernommen und eine besondere

Bundeszentralbehörde, das Auswärtige Amt, geschaffen. Die reinen Konsulatsangelegenheiten waren dagegen von vornherein der eigenen Zentralverwaltung des Bundes unterstellt worden; sie wurden zunächst im Bundeskanzleramt bearbeitet. Diese Behörde war durch Präsidial-Erlass vom 12. November 1867 (B. G. Bl. S. 29) errichtet worden für die dem Bundeskanzler obliegende Verwaltung und Beaufsichtigung der durch die Bundesverfassung zu Gegenständen der Bundesverwaltung gewordenen, bezw. unter die Aufsicht des Bundespräsidiums gestellten Angelegenheiten. Nach Errichtung des Auswärtigen Amts wurden diesem auch die Konsularangelegenheiten durch Runderlass vom 30. Januar 1870 übertragen.

Das Auswärtige Amt, an dessen Spitze ein Staatssekretär steht, arbeitet in 3 Abteilungen: der politischen Abteilung, der Abteilung für Handels- und Verkehrsangelegenheiten und der Abteilung für die staats- und privatrechtlichen Geschäfte. Die früher dem Auswärtigen Amt ebenfalls angegliederte Kolonialabteilung ist im Jahre 1907 zu einer selbständigen Zentralbehörde, dem Reichskolonialamt, unter einem Staatssekretär umgestaltet worden. [37]) Das Auswärtige Amt gewährleistet eine einheitliche Politik des Reichs gegenüber den fremden Staaten; von ihm ressortieren die Reichsgesandten und Reichskonsuln, denen es ihre Instruktion erteilt.

Der durch Art. 8, Abs. 3 der RV. geschaffene Bundesratsausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten hat keine verwaltenden Befugnisse, sondern dient lediglich dazu, Informationen der Reichsregierung über den Stand der auswärtigen Angelegenheiten entgegenzunehmen.

---

[37]) Kaiserl. Erl. vom 17. Mai 1907 (R. G. Bl. S. 239.)

Zur unmittelbaren Ausübung der Verwaltungsbefugnisse im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten dienen die Gesandten und Konsuln. Ihre beiderseitigen Befugnisse sind grundsätzlich dahin unterschieden, dass die Gesandten Organe der Diplomatie, des internationalen Staatenverkehrs sind, die Aufgabe der Konsuln hingegen in erster Linie in der Förderung und dem Schutz des internationalen Privatverkehrs besteht, insbesondere auch darin, die Interessen der Reichsangehörigen in Bezug auf Handel, Schiffahrt und Verkehr zu schützen.

Da das Gesandtschaftsrecht nicht auf einseitigen, staatsrechtlichen Rechtsbestimmungen des einzelnen Staats beruht, sondern durch zwischenstaatliche, völkerrechtliche Rechtssetzung geregelt wird, so kann dem Reich nicht die Regelung des Gesandtschaftsrechts zustehn, sondern lediglich die Bestimmung darüber, welche Organe zu seiner Vertretung gegenüber fremden Staaten berechtigt sind. Demgemäss ist dem Kaiser durch Art. 11 der RV. das Recht beigelegt, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Da in der RV. kein Verbot an die Einzelstaaten enthalten ist, auch ihrerseits diplomatischen Verkehr durch Beglaubigung und Empfang von Gesandten zu pflegen, so folgt, dass auch ihnen das aktive und passive Gesandtschaftsrecht zusteht. Bei der Scheidung der den Reichs- und Landesgesandten zustehenden Befugnisse ist zunächst von dem Grundsatz auszugehen, dass die Vertretung der Reichspolitik und der nach Art. 3 jedem Deutschen zu gewährende Schutz des Reichs vom Reichsgesandten auszuüben ist. Ferner unterliegen der Zuständigkeit des Reichsgesandten alle diejenigen Angelegenheiten der äusseren Politik, die einen der im Art. 4 aufgeführten Gegenstände materiell zum Inhalt haben. Aufgabe des

Landesgesandten ist es, die Sonderinteressen des von ihm vertretenen Gliedstaats wahrzunehmen; insoweit ist die Zuständigkeit des Reichsgesandten ausgeschlossen.[38]) Unter diese Sonderinteressen fallen die Beziehungen des Landesherrn und seiner Familie zu dem auswärtigen souveränen Hause, die Vertretung der Privatinteressen der Angehörigen des betreffenden Einzelstaats und der Gegenstände, die gemäss Art. 4 der Reichskompetenz nicht unterliegen. Soweit besondere Landesgesandtschaften nicht vorhanden sind, fallen die einer solchen zustehenden Aufgaben dem Reichsgesandten zu.

Die Tätigkeit der Reichsgesandten ist demnach erheblich umfangreicher und bedeutungsvoller als die der Landesgesandten und gewinnt durch die Tatsache sehr an Umfang, dass im Vergleich zu den zahlreichen Gesandtschaften des Reichs nur verhältnissmässig wenige diplomatische Vertretungen von Einzelstaaten im Auslande bestehn.

Auf dem Gebiet des Konsulatswesens ist dagegen das Reich ausschliesslich zuständig. Diese ausschliessliche Zuständigkeit des Reichs beruht, wie schon oben hervorgehoben ist, auf dem Art. 56 der RV., der die Überführung der Konsulatsverwaltung aus dem Zuständigkeitsbereich der Gliedstaaten in den des Reichs regelt. Nach dieser Bestimmung dürfen im Amtsbezirk eines deutschen Konsuls neue Landeskonsulate nicht mehr errichtet werden; ferner sollen aber auch sämtliche bestehenden Landeskonsulate aufgehoben werden, sobald die Organisation der deutschen Reichskonsulate soweit vollendet ist, dass die Vertretung der Einzelinteressen aller

[38]) Vgl. Art. VIII des Schlussprotokolls zum Vertrage vom 23. November 1870, betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes (B. G. Bl. 1871, S. 23), wonach „an denjenigen Orten, an welchen Bayern eigene Gesandtschaften unterhalten wird, die Vertretung der bayrischen Angelegenheiten dem Bundesgesandten nicht obliegt."

Gliedstaaten als durch die deutschen Konsulate gesichert vom Bundesrat anerkannt wird. Diese Anerkennung durch den Bundesrat hat allerdings in förmlicher Weise bisher noch nicht stattgefunden; tatsächlich ist jedoch die ausschliessliche Konsulatsverwaltung des Reichs hergestellt: denn die Zuteilung sämtlicher Konsulatsbezirke an Reichskonsuln ist längst erfolgt, und alle bei der Reichsgründung bestehenden Landeskonsulate sind demgemäss eingezogen worden. Die Anerkennung der Landeskonsulate war also nur interimistisch.

Die Organisation des Konsulatswesens ist geregelt durch das B. G. betr. die Organisation der Bundeskonsulate sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln vom 8. November 1867 (B. G. Bl. S. 137); dieses Gesetz ist wie die meisten Gesetze des Norddeutschen Bundes durch Art. 80 der zwischen dem Norddeutschen Bund und den Grossherzogtümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 15. November 1870 zum Reichsgesetz erklärt worden. Die Aufgabe der Konsuln besteht darin, das Interesse des Reichs, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt tunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den Angehörigen der Gliedstaaten sowie anderer befreundeter Staaten in ihren Angelegenheiten Rat und Beistand zu gewähren (§ 1 des B. G. v. 8. Nov. 67). Ferner sind die Konsuln befugt zur Erteilung von Pässen an Bundesangehörige zum Eintritt in das Bundesgebiet [39]) und zur Ausstellung von Attesten über das Recht von Kauffahrteischiffen

[39]) § 6 des B. G. über das Passwesen vom 12. Oktober 1867 (B. G. Bl. S. 33).

zur Führung der Bundesflagge [40]); auch sind sie berufen zur Entgegennahme der Meldungen über Ankunft und Abgang deutscher Kauffahrteischiffe in ausländischen Häfen. [41]) Die Konsulatsverwaltung des Reichs ist weiter ausgebaut durch das Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 (R. G. Bl. S. 213) und das Konsulatsgebührengesetz vom 17. Mai 1910 (R. G. Bl. S. 847). Die Konsulargerichtsbezirke werden vom Reichskanzler nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Handel und Verkehr bestimmt. [42])

b. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten umfasst ausser der Wahrnehmung der laufenden Geschäfte durch Gesandte und Konsuln auch das Recht zum Abschluss von Staatsverträgen mit auswärtigen Staaten. Dieses Recht ist den Einzelstaaten nicht grundsätzlich entzogen, sondern durch die im Art. 4 der RV. gesteckten Grenzen beschränkt worden. Die Befugnis der Einzelstaaten zum Abschluss von Staatsverträgen richtet sich demnach nach den allgemeinen Grundsätzen über die Regelung der Kompetenz. Hiernach ist die Zuständigkeit der Gliedstaaten ausgeschlossen, soweit die Reichskompetenz eine ausschliessliche ist, nämlich auf den Gebieten der Marine und Schiffahrt (Art. 53, 54), der Zollgesetzgebung (Art. 35), des Reichskriegswesens, der Post und Telegraphie (Art. 48, 49; Ausnahme: Art. 52, Abs. 3) sowie für alle Gegenstände, die auf der vollen völkerrechtlichen Souveränität der Vertragsschliessenden beruhn (Art. 11),

---

[40]) § 16 des B. G. betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugnis zur Führung der Bundesflagge v. 25. Oktober 1867 (B. G. Bl. S. 35).

[41]) § 1 des B. G. betr. die Schiffsmeldungen bei den Konsulaten des Deutschen Reichs v. 25. März 1880 (B. G. Bl. S. 181).

[42]) § 4 des Ges. v. 7. April 1900.

insbesondere der Kriegsherrlichkeit und dem Recht zum Abschluss von Bündnissen.

Selbstverständlich ist es, dass die Gliedstaaten durch den Abschluss von Staatsverträgen innerhalb der ihnen verbliebenen Kompetenz die Politik des Reichs nicht durchkreuzen dürfen; in diesem Fall müssten sie zur Erfüllung ihrer Bundespflichten erforderlichen Falls gemäss Art. 19 der RV. im Wege der Exekution angehalten werden.

c. Das Recht des Reichs zur eigenen und unmittelbaren Verwaltung der äusseren Angelegenheiten erfährt seine schärfste Ausprägung in dem ius belli ac pacis, dem Recht über Krieg und Frieden. Dieses Recht ist den Gliedstaaten gänzlich entzogen und steht allein dem Reich zu. Es wird ausgeübt durch verfassungsmässige Organe des Reichs, Kaiser und Bundesrat. Grundsätzlich ist durch Art. 11 der RV. das Recht, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, dem Kaiser zugeteilt; jedoch bedarf die Kriegserklärung durch den Kaiser der Zustimmung des Bundesrats, soweit es sich nicht lediglich um die Abwehr eines feindlichen Angriffs auf das Bundesgebiet handelt.

2. Die Verwaltung des Kriegswesens.

§ 9.

Eine kräftige und erfolgreiche Durchführung der äusseren Politik ist nur dann gewährleistet, wenn dem Staat reale Machtfaktoren zu Gebote stehn, welche die Ansprüche an fremde Staaten erforderlichen Falls auf gewaltsamem Weg durchsetzen können. Jeder Staat, der mit eigener Kraft seine Rechte wahren und es nicht dem Belieben fremder Mächte überlassen will, ob er und seine Angehörigen im Ausland geachtet, ihre Rechte gewahrt werden, bedarf des eisernen Rückgrats der bewaffneten Macht. Die Kriegsmacht dient

daher in erster Linie der auswärtigen Politik, und nur in revolutionären Zeitläufen, wo die Rechtsordnung des Staats, sein innerer Bestand gefährdet ist und die Kräfte der inneren Verwaltung nicht genügen, um seine Existenz aufrecht zu erhalten, wird sie auch in der inneren Politik Verwendung finden.

Aufgabe und Zweck der Kriegsmacht erfordert es, dass ihre Organisation gegenüber den Ordnungen der übrigen Verwaltungsgebiete eine besonders einheitliche und straffe ist, dass ihr gewaltiger Apparat schnell und sicher, maschinenmässig funktioniert und die Zentralstelle jederzeit das Ganze bis in die kleinsten Teile schlagfertig in der Hand hält. Hieraus folgt die besondere Eigenart des militärischen Subordinationsverhältnisses und die scharfe Ausprägung der den Vorgesetzten zustehenden Disziplinarbefugnisse.

Bei der Verwaltung des Militärwesens ist demgemäss ein Unterschied zu machen zwischen der militärischen Befehlsgewalt und der eigentlichen Verwaltung. Die erstere ist der Hauptbestandteil der gesamten Militärhoheit, und die Verwaltung, die nur die Voraussetzungen schaffen soll zur Entfaltung der Kommandogewalt, verhält sich zu dieser „wie Mittel zum Zweck.“ [43]) [44])

In der Verwaltung des Kriegswesens kommt die Konkurrenz unitarischer und föderativer Prinzipien stärker zur

---

[43]) Haenel, Staatsr. S. 472.

[44]) Die Scheidung in Kommandogewalt und Militärverwaltung ist nicht nur eine rein begriffliche, sondern hat auch grosse praktische Bedeutung wegen der verfassungsmässigen Verantwortlichkeit; näheres hierüber bei Laband, Staatsr. IV, S. 35. Vgl. auch den Kgl. preussischen Erlass betr. dis Gegenzeichnung und Bekanntmachung der Armeebefehle vom 18. Januar 1861 (Ministerial-Blatt der inneren Verwaltung S. 73). Über die scharfe Trennung in Reichverfassung und Gesetzgebung weiter unten.

Geltung als bei den auswärtigen Angelegenheiten. Gerade auf diesem Gebiet, dessen Wesen straffste Konzentrierung aller einzelnen Teile zu einem geschlossenen Ganzen erfordert, erscheint es angebracht und zweckmässig, dass der Unitarismus die deutsche Heeresverfassung beherrschte. Und doch zeigt gerade die geschichtliche Betrachtung, dass einer vollkommenen Vereinheitlichung der deutschen Heeresverfassung grosse Hindernisse entgegenstanden; musste es doch den Landesfürsten besonders schwer fallen, auf die Führung ihres Heers, in der sich auch äusserlich ihre Herrscherstellung am deutlichsten offenbarte, zu verzichten.

Die gesamte Kriegsmacht des Reichs zerfällt in zwei grosse Teile: Landheer und Kriegsmarine. Beide sind nicht nur in ihrem tatsächlichen Wesen, in ihren technischen Unterlagen voneinander verschieden, sondern werden auch von besonderen staatsrechtlichen Grundprinzien beherrscht, sodass eine gesonderte Betrachtung ihrer Verwaltung einzutreten hat.

§ 10. Die Verwaltung des Heers.

Im Art. 63 derRV. ist ausgesprochen, dass die gesamte Landmacht des Reichs ein einheitliches Herr bildet, welches im Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers steht. Hiernach könnte es dem ersten unkritischen Blick erscheinen, als ob die gesamte Landmacht der ausschliesslichen Zuständigkeit des Reichs unterworfen sei. Diese Meinung wird auch von einem Teil der Schriftsteller vertreten; so sagt Haenel: [45]) „Die Militärhoheit in Deutschland, vorbehaltlich der Sonderstellung Bayerns, steht ausschliesslich,

[45]) Staatsr. I, S. 531.

unter Verneinung jedes gleichartigen Rechts der Einzelstaaten, dem Reich zu. Die gesamte Militärverwaltung im vollen Wortsinn ist, ungeachtet und in Wahrung einzelner Rechte der Einzelstaaten auf eine bestimmte Einwirkung auf dieselbe, eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs.“ [46]) Legt man lediglich den Wortlaut des Art. 63 zugrunde, so erscheint allerdings diese Ansicht begründet. Einer eindringenden Prüfung vermag sie jedoch nicht standzuhalten. So weist Laband [47]) mit Recht darauf hin, dass bei der Begründung des Norddeutschen Bundes und des Reichs die Gliedstaaten sich nicht ihrer Militärhoheit dergestalt entäussert hätten, dass das deutsche Heer in verwaltungsrechtlicher Beziehung eine geschlossene Einheit, also eine rechtliche, formale Einheit bilde, sondern dass der Ausdruck „einheitlich“ nur eine faktische, tatsächliche Bedeutung habe. „Die gesamte Landmacht des Reichs bildet nur insoweit ein „einheitliches“ Heer, als die Kontingente der Einzelstaaten gleichmässig organisiert und bewaffnet sind, nach Art. 63 der RV. in Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers stehn und die gesamten Kosten gemeinschaftlich von den Bundesstaaten, also aus Reichsmitteln getragen werden.“ [48]) Dieser Meinung, [49]) die auch in der Praxis die herrschende ist, [50]) muss beigepflichtet werden. Die deutsche Heeresverfassung ist nicht unitaristisch und zentralistisch, es gibt

---

[46]) Derselben Ansicht Meyer, Staatsr. S. 722, Verw.-R. S. 494, Zorn, Staatsr. II, S. 531.

[47]) Laband, Staatsr. IV, S. 1—11, Reichsstaatsr. S. 337 ff.

[48]) Laband, Reichsstaatsr. S. 337.

[49]) Ebenfalls v. Seydel, Kommentar S. 310 ff., 380 ff., Loening, Grundzüge S. 105 ff., Anschütz, Staatsr. S. 620.

[50]) Vgl. die Erwägungen des Reichskanzlers (im Archiv für öffentliches Recht IV, S. 150—158), denen sich auch das Reichsgericht (daselbst S. 160) angeschlossen hat.

kein einheitliches deutsches Heer, das eine Anstalt des Reichs wäre, sondern die deutschen Streitkräfte sind Einrichtungen der Einzelstaaten, das Herr ist ein „Kontingentsheer". Diese Gestaltung beruht nicht „auf rationellen Gründen, technischen Bedürfnissen oder tieferen juristischen Maximen, sondern lediglich auf historischen Umständen, nämlich auf der Tatsache, dass bei der Gründung des Norddeutschen Bundes . . . . jeder der in den Bund eintretenden Staaten sein eigenes Militärwesen hatte". [51] [52])

Dass diese Regelung zwar nicht der Ausdrucksweise des Art. 63, Abs. 1, wohl aber dem Sinn und dem weiteren Inhalt der RV. entspricht, geht mit Notwendigkeit hervor aus den weiteren Bestimmungen des Art. 63: wie das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 9. März 1888 mit Recht ausführt, „wäre schon der Absatz 3 des Artikels 63 schwer mit der gegenteiligen Annahme vereinbar, da es einer Hervorhebung der darin dem Kaiser vorbehaltenen oder eingeräumten Rechte nicht bedurft hätte, wenn das Landheer der unmittelbaren Verwaltung des Reichs hätte unterstellt werden sollen. Entscheidend aber ist der Abs. 6 Art. 63. Diese Bestimmung lässt nur die Deutung zu, dass die Militärverwaltung der Einzelstaaten an sich eine selbständige ist und nur im Interesse der Einheit durch diese Vorschrift eine Beschränkung erleiden solle." [53]) Die „Kontingentsherrlichkeit" der Glied-

---

[51]) Laband, Reichsstaatsr. S. 337.

[52]) Die Entscheidung dieser Streitfrage zugunsten der einen oder anderen Seite hat im übrigen auf die in dieser Arbeit vorgenommene Untersuchung keinen Einfluss, da auch die Gegner der von uns vertretenen Meinung zugeben, dass die Verwaltung des Heerwesens der Ausübung nach den Einzelstaaten belassen ist. (Vgl. Meyer, Verw.-R. S. 496.

[53]) Archiv für öffentl. R. IV, S. 160.

staaten ist ferner zu folgern aus dem Art. 66, wo bestimmt ist, dass die Bundesfürsten, beziehentlich die Senate der Freien Städte die Offiziere ihrer Kontingente zu ernennen haben, dass sie die „Chefs“ aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile sind und das Recht der Inspizierung haben. Freilich haben sämtliche Einzelstaaten mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg von der ihnen zustehenden Befugnis zur andersartigen Regelung der Militärhoheitsrechte durch den Abschluss besonderer Militärkonventionen Gebrauch gemacht und die Verwaltung ihrer Kontingente, die Ernennung der Offiziere und andere Militärhoheitsrechte an den König von Preussen übertragen; doch ist hierdurch nicht etwa eine eine eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs auf dem Gebiete des Militärwesens begründet worden, vielmehr sind die Kontingente dieser Staaten dem preussischen Kontingent zugewachsen und ist damit rechtlich eine Erweiterung der preussischen Militärverwaltung herbeigeführt.

Der oben bereits hervorgehobene Unterschied zwischen der Militärverwaltung und der militärischen Befehlsgewalt ist in der Reichsverfassung streng durchgeführt. Die Regelung der Komandogewalt ist durch die RV. im unitarischen Sinn erfolgt; bestimmt doch Art. 63, Abs. 1, dass die gesamte Landmacht im Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers steht, und Art. 64, Abs. 1, dass alle deutschen Truppen verpflichtet sind, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Aus der Verbindung dieser beiden Bestimmungen folgt, dass dem Kaiser nicht etwa nur ein Oberbefehl zusteht in der Weise, dass er sich direkt nur an die ihm unterstellten Bundesfürsten wenden könnte und dass diese ihrerseits die Kaiserlichen Befehle weiterzugeben hätten, sondern wie der klare Wortlaut des Art. 64, Abs. 1

ergibt, ergreifen die Kaiserlichen Befehle unmittelbar die einzelnen Truppenteile und deren sämtliche Glieder. Durch die Aufnahme der Gehorsamsverpflichtung gegen den Kaiser in den Fahneneid wird diese Bindung deutlich vor Augen geführt. Durch Art. 63, Abs. 3 ist dem Kaiser das Recht der Inspektion zugeteilt. Dieses Recht geht über die gemäss Art. 4, Ziffer 14 dem Reich zustehende allgemeine Aufsichtskompetenz weit hinaus, trägt vielmehr durch die Befugnis, unmittelbar „die Abstellung vorgefundener Mängel anzuordnen", den Charakter unmittelbarer Reichsverwaltung. Dieses kaiserliche Inspektionsrecht ist in verwaltungsrechtlicher Hinsicht ausgebaut worden durch die Einrichtung von Armeeinspektionen, die demnach eigene und unmittelbare Behörden des Reichs sind. Der Kaiser ist weiter befugt, den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheers zu bestimmen (Art. 63, Abs. 4); freilich ist er in dieser Beziehung durch besondere reichsgesetzliche Vorschriften beschränkt worden. Er hat ferner das Recht, die Organisation der Landwehr festzusetzen, die Garnisonen der einzelnen Truppenteile zu bestimmen (Dislokationsrecht) und die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheers anzuordnen (Mobilmachungsrecht). Gemäss § 6 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 (R. G. Bl. S. 45) bestimmt der Kaiser die Kriegsformationen des Heers uod der Organisation des Landsturms; nach § 8 des R.-Mil. Ges. werden die Vorschriften über die Handhabung der Disziplin im Heere vom Kaiser erlassen. Schliesslich legt Art. 68 dem Kaiser das Recht zur Erklärung des Kriegszustandes bei.

Alle diese aus der Kommandogewait entspringenden Rechte stehn dem Kaiser bezüglich sämtlicher Kontingente

zu; nur für das bayrische Heer sind sie im Frieden zum grössten Teil ausgeschaltet. (Näheres hierüber im Vertrag betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. November 1870, III, § 5, III.)

Auf dem Gebiet der Kommandogewalt ist demnach — abgesehn von der Bayern eingeräumten Sonderstellung — das unitarische Prinzip zur ausschliesslichen Geltung gebracht und die eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs folgerecht durchgeführt worden. Diese Durchführung unitaristischer Grundsätze war dem Wesen der Sache nach unumgänglich notwendig, um die Schlagfertigkeit und Unterordnung unter die Zentralgewalt zu gewährleisten.

Demgegenüber hat die eigentliche Heeresverwaltung eine föderalistische Ausgestaltung erfahren. Grundsätzlich ist die gesamte Militärverwaltung den Einzelstaaten belassen, eine Regelung, die besonders darin zum Ausdruck kommt, dass es keine einheitliche Reichszentralbehörde für die Verwaltung des Heerwesens gibt, dass vielmehr vier besondere Kriegsministerien in Preussen, Bayern, Sachsen und Württemberg bestehn. Durch den bereits erwähnten Abschluss von Militärkonventionen ist dem preussischen Kriegsministerium die Verwaltung sämtlicher Kontingente mit Ausnahme des bayrischen, sächsischen und württembergischen übertragen, wie aber bereits ebenfalls hervorgehoben, wird hierdurch nicht eine Verwaltung des Reichs begründet, sondern die Unterstellung dieser Kontingente unter das preussische Kriegsministerium ist rechtlich als eine Ausdehnung und Erweiterung der preussischen Heeresverwaltung zu charakterisieren. Tatsächlich wird allerdings hierdurch eine Geltung unitaritarischer Prinzipien für den grössten Teil der deutschen Heeresverwaltung herbeigeführt.

Nur einzelne besondere Verwaltungsbefugnisse werden dem Kaiser durch ausdrückliche Bestimmung der Verfassung beigelegt, nämlich durch Art. 65 das Recht, Festungen innerhalb des Reichsgebiets anzulegen, und durch Art. 64, Abs. 2 die Ernennung der Höchstkommandierenden eines Kontingents, der Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen und der Festungskommandanten; die Ernennung von sämtlichen Generalen und Offizieren, welche Generalstellung versehen, innerhalb der einzelnen Kontingente ist von seiner Zustimmung abhängig. Nach § 7 des Reichs-Militärgesetzes vom 2. Mai 1874 erlässt der Kaiser die Bestimmungen über die Zulassung zu den Stellen und Ämtern des Heers sowie über das Aufrücken in die höheren Stellen. Schliesslich ist hier noch das bereits besprochene Inspektionsrecht (Art. 63, Abs. 3) das über den Bereich der Kommandogewalt hinaus in die eigentliche Verwaltung eingreifen kann, zu erwähnen.

Als eigene Reichsbehörde — allerdings mit richterlichen Aufgaben — sei die Reichsrayonkommission erwähnt, die durch das Gesetz betr. die Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vom 21. Dezember 1871 (R. G. Bl. S. 459) als Rekursinstanz gegen die Entscheidungen und Anordnungen der Festungskommandanturen in Rayonangelegenheiten eingerichtet ist.

Auch hier sind durch Bestimmung III, § 5 des Vertrags vom 23. November 1870 Bayern weitgehende Sonderrechte zugestanden worden.

§ 11. Die Verwaltung der Kriegsmarine.

Streng nach unitarischen Grundsätzen ist die Verwaltung der deutschen Kriegsflotte durchgeführt. Auch diese Ge-

staltung beruht ebenso wie der eigenartige Charakter der Heeresverwaltung auf geschichtlichen Verhältnissen. Eine Kontingentierung der deutschen Flotte auf die verschiedenen Gliedstaaten ist nicht erfolgt, weil bei der Gründung des Norddeutschen Bundes allein Preussen eine Kriegsmarine besass, die auf den Bund und demnächst auf das Reich überging.

Demgemäss bestimmt Art. 53, Abs. 1: „Die Kriegsmarine ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers." Dass hier der Ausdruck „einheitlich" eine andere Bedeutung hat als im Art. 63 bezüglich des Landheers, geht aus den weiteren Bestimmungen der RV. hervor, nach denen Organisation und Zusammensetzung, Ernennung der Offiziere nnd Beamten dem Kaiser zustehn und die Angehörigen der Marine nur dem Kaiser den Fahneneid leisten. Dass die deutsche Seemacht der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs unter völligem Ausschluss der Einzelstaaten untersteht, tritt auch äusserlich in der Bezeichnung „Kaiserliche Marine" hervor (Art. 53, Abs. 4). Sämtliche Einrichtungen und Anstalten der Marine stehn im Eigentum des Reichs, der gesamte Aufwand wird aus der Reichskasse bestritten.

In der Verwaltungsorganisation hat sich seit der Begründung des Norddeutschen Bundes ein mannigfacher Wechsel vollzogen.

Zunächst bestimmte Art. 53 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867 (B. G. Bl. S. 1), dass die Bundeskriegsmarine unter preussischem Oberbefehl stehe und ihre Organisation und Zusammensetzung dem König von Preussen obliege, der die Offiziere und Beamten ernenne und dem der Fahneneid zu leisten sei. Für die Organisation

war demnach massgebend der preussische Erlass vom 16 April 1861 (Pr. Ges.-Samml. S. 205); hiernach waren Kommandogewalt und Verwaltung getrennt, diese einem preussischen Marine-Ministerium unterstellt, jene durch das Oberkommando der Marine ausgeübt. Im Juli 1870 wurden nach Erledigung der Stelle des Oberbefehlshabers der Marine dessen Funktionen interimistisch an das Marine-Ministerium übertragen.

Durch die nunmehr erfolgte Einführung der Reichsverfassung wurden Oberbefehl und Organisationsgewalt dem Kaiser übertragen, sodass nunmehr auch die Ausübung der Marineverwaltung dem Reich, nicht mehr Preussen zustand. Durch kaiserlichen Erlass betr. die Geschäftsführung der Marinebehörde vom 15. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 272) wurde die provisorische Vereinigung von Oberbefehl und Verwaltung in der Hand des Marineministers zu einer endgültigen gemacht. Gleichzeitig erging das Regulativ betr. die Geschäftsführung der oberen Marinebehörde (R. G. Bl. S. 272), in dessen § 1 als Geschäftskreis des Marineministeriums alle Angelegenheiten bestimmt waren, welche die Einrichtung, Erhaltung und Entwicklung sowie die Verwendung der Kriegsmarine betreffen. Durch Erlass vom 1. Januar 1872 (R. G. Bl. S. 5) wurde angeordnet, dass das Marineministerium fortan die Bezeichnung „Kaiserliche Admiralität“ führen und bezüglich der Verwaltung dem Reichskanzler untergestellt sein sollte. Durch Erlass vom 30. März 1889 (R. G. Bl. S. 47) wurde das Oberkommando der Marine von der Verwaltung wieder getrennt und einem kommandierenden Admiral übertragen; für die Verwaltung wurde eine dem Reichskanzler unterstellte obere Reichsbehörde, das Reichsmarineamt, unter Leitung eines Staatssekretärs gebildet Die nähere Abgren-

zung der Geschäftskreise des Marineamts und des Oberkommandos der Marine erfolgte durch Erlass vom 17. März 1893 (Marineverordnungsblatt S. 37.) Durch Kabinettsordre vom 14. März 1899 (Mar.-Verord.-Bl. S. 61) hob der Kaiser das Oberkommando auf und erklärte, dass er selbst das Kommando führen werde; die bisherige Admiralstabsabteilung des Oberkommandos wurde unter dem Namen „Admiralstab der Marine" zu einer selbständigen dem Kaiser unmittelbar unterstellten Kommandobehörde erhoben.

Bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts wurde die Organisation der Marine gemäss Art. 53 der RV. durch kaiserliche Verordnungen und Erlasse geregelt. Da nun „das gesetzlich unbeschränkte Organisationsrecht des Kaisers und das ebenso unbeschränkte Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesrats und Reichstags sich unvermittelt gegenüberstanden" [54]), fand eine gesetzliche Regelung der Flottenorganisation statt durch das Gesetz betreffend die deutsche Flotte vom 10. April 1898 (R. G. Bl. S. 165), an dessen Stelle das Gesetz vom 14. Juni 1900 (R. G. Bl. S. 255) trat. Durch dieses Gesetz — teilweise abgeändert durch R. G. vom 6. April 1908 (R. G. Bl. S. 147) — werden Schiffsbestand, Indiensthaltung und Personalbestand der deutschen Kriegsflotte geregelt.

3. Die Verwaltung der öffentlichen Verkehrsanstalten.

§ 12. Die Eisenbahnen.

Bei der Regelung der Eisenbahnverhältnisse im Deutschen Reich hat die RV. von den zur Zeit der Reichsgründung

54) Laband, Staatsr. IV, S. 119.

bestehenden tatsächlichen Verhältnisse ihren Ausgang genommen. Die damals hinsichtlich der Eisenbahnverhältnisse bestehenden Hoheitsrechte der Einzelstaaten sind von der R. V. unberührt gelassen; das Reich hat sich zur Aufsicht und Gesetzgebung bezüglich des Eisenbahnwesens im Art. 4, Ziffer 8 zugesprochen.

Dass die unmittelbare Verwaltung des Eisenbahnwesens den Gliedstaaten belassen ist, ergibt sich insbesondere aus Art. 42 der R. V., wonach „die Bundesregierungen die deutschen Eisenbahnen verwalten", und ebenso wird im Art. 47 ausdrücklich von „sämtlichen Eisenbahnverwaltungen" Deutschlands gesprochen.

Die Vorschriften des Abschnitts 7 der R. V. über Eisenbahnwesen haben dementsprechend nur eine Regelung innerhalb der verschiedenen Eisenbahnverwaltungen nach einheitlichen, für das ganze Reich massgebenden Grundsätzen zum Inhalt, sie weisen dem Reich nur besondere Aufsichtsrechte zu und statuieren entsprechende Pflichten der Einzelstaaten. Eine unmittelbare Verwaltungshoheit des Reichs kann nur auf Grund des Art. 41 der R. V. begründet werden, wonach nur solche Eisenbahnen, die im Interesse der Landesverteidigung oder des gemeinsamen Verkehrs notwendig sind, auch gegen den Widerspruch der beteiligten Gliedstaaten kraft eines Reichsgesetzes für Rechnung des Reichs angelegt werden können.

Durch R. G. vom 27. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 164) wurde eine ständige Zentralbehörde, das Reichs-Eisenbahnamt zu Berlin, errichtet, dessen im § 4 aufgeführten Befugnisse gemäss den verfassungsmässigen Kompetenzgrundsätzen lediglich beaufsichtigender Natur sind.

Aus den im § 6 erörterten Gründen hat an dieser Stelle auch eine Darstellung der Verfassungs- und sonstigen Gesetzesbestimmungen zu unterbleiben, auf denen die Verwaltung der in Elsass-Lothringen bestehenden Reichseisenbahnen beruht; diese wird vielmehr bei der Verwaltung des Reichsvermögens Berücksichtigung finden.

Eine eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs über das Eisenbahnwesen im Sinn unserer im § 6 gemachten Ausführungen ist mithin nicht vorhanden.

§ 13. Post- und Telegraphenwesen.

Dagegen ist für das Post- und Telegraphenwesen im deutschen Reich eine einheitliche Regelung erfolgt, — eine Regelung, die bei Errichtung des Norddeutschen Bundes dadurch vorbereitet und erleichtert war, dass Preussen bereits auf Grund besonderer Staatsverträge und infolge Übernahme der dem Fürsten von Thurn und Taxis zustehenden Postrechte die Postverwaltung für die Mehrzahl der Gliedstaaten besass.

Nicht nur Gesetzgebung und Beaufsichtigung sind durch Art. 4, Ziffer 10 dem Reich überwiesen, sondern im Art. 48 ist ausdrücklich bestimmt, dass das Postwesen und das Telegraphenwesen für das gesamte Gebiet des deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten eingerichtet und verwaltet werden. Nach Art. 49 stehn die Einnahmen dem Reich zu, die Ausgaben werden aus diesen bestritten und die Überschüsse fliessen in die Reichskasse. In der Hand des Kaisers liegt nach Art. 50 die „obere Leitung“ der Post- und Telegraphenverwaltung, er erlässt die reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen und nimmt ausschliesslich die Beziehungen zu

den fremden Post- und Telegraphenverwaltungen wahr. Ferner ernennt er die oberen Beamten und die Beamten, welche zur Wahrnehmung des Aufsichtsdienstes diesen oberen Beamten unterstellt sind; diese Beamten, zu denen als Mitglieder der Oberpostdirektionen die Oberpostdirektoren, Oberposträte, Posträte, Postbauräte, Oberpostkassenrendanten, als Aufsichtsorgane die Postinspektoren und die Telegrapheninspektoren gehören, haben dem Kaiser den Diensteid zu leisten. Die Landesregierungen haben dagegen das Recht zur Anstellung der anderen bei der Post- und Telegraphen-Verwaltung tätigen Beamten und der im lokalen und technischen Betrieb beschäftigten, also „bei den einzelnen Betriebsstellen fungierenden“ [55]) Beamten. Doch sind auch diese Beamten gemäss Art. 50, Abs. 3 verpflichtet, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten, — eine Verpflichtung, die in den Diensteid aufzunehmen ist.

Das Ernennungsrecht der Einzelstaaten wird jedoch eingeschränkt durch die Bestimmung des Art. 50, Abs. 6: „Wo eine selbständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge“. Diese Bestimmung nimmt Bezug auf die schon berührte Tatsache, dass eine grosse Anzahl von Gliedstaaten bereits vor Errichtung des Norddeutschen Bundes, bezw. des Deutschen Reichs auf die Einrichtung einer eigenen Post- und Telegraphenverwaltung verzichtet und sie in besonderen Verträgen an Preussen zugestanden hatten. Diese Staaten sowie diejenigen, welche nach Einführung der Reichsverfassung vertragsmässig auf das ihnen zustehende Postregal verzichten, sollen also die ihnen von der R. V. zuge-

---

[55]) Laband, Staatsr. III, S. 43.

teilten Ernennungsrechte nur soweit besitzen, als sie ihnen durch die besonderen Vertragsbestimmungen noch belassen sind. Hierdurch werden die unmittelbaren Verwaltungsbefugnisse des Reichs auf dem Gebiet des Post- und Telegraphenwesens gegenüber einem grossen Teil der Einzelstaaten über die in der R. V. gesetzte Grenze erweitert.

Die weitere Regelung durch die Reichsgesetzgebung, die insbesondere durch das R. G. über das Postwesen vom 28. Oktober 1871 (R. G. Bl. S. 347), das R. G. über das Telegraphenwesen vom 6. April 1892 (R. G. Bl. S. 467) und die Fernsprechgebührenordnung vom 20. Dezember 1899 (R. G. Bl. S. 711) erfolgt ist, statuiert die Monopolrechte des Reichs, bestimmt die Rechte und Pflichten des Reichs als Inhaber der Post- und Telegraphenanstalten gegenüber den Benutzern dieser Anstalten sowie Strafe und Strafverfahren für Defraudationen, setzt also Normen von wesentlich zivil- oder strafrechtlicher Natur.

Die organisatorische Ausgestaltung konnte dagegen auf Grund des Art. 50 der R. V. durch kaiserliche Verordnungen erfolgen. Hier erging zunächst der Präsidial-Erlass vom 18. Dezember 1867 (B. G. Bl. S. 328), der für die Verwaltung des Post- und Telepraphenwesens zwei getrennte Behörden, das Generalpostamt und die Generaldirektion der Telegraphen als I. und II. Abteilung des Bundeskanzleramts bildete. Durch Verordnung vom 22. Dezember 1875 (R. G. Bl. S. 379) wurde die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Reichskanzleramt getrennt und dem Generalpostmeister mit den Befugnissen einer obersten Reichsbehörde übertragen. Auch bei den mittleren Postbehörden fiel die Trennung zwischen Post und Telegraphie nunmehr fort, indem beide Anstalten in den einzelnen Bezirken nunmehr

einheitlich von den Oberpostdirektionen verwaltet wurden. Durch Erlass vom 23. Februar 1880 (R. G. Bl. S. 25) erhielt die oberste Reichsbehörde für die dem Ressort des Reichspostmeisters zugewiesenen Verwaltungszweige den Namen „Reichspostamt“ und dieser selbst den Titel „Staatssekretär.“

Kraft ausdrücklicher Verfassungsbestimmung des Art. 52 sind Bayern und Württemberg von der Verwaltungshoheit des Reichs bezüglich des Post- und Telegraphenwesens befreit. Nur die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Ausland ist dem Reich übertragen.

4. Die innere Verwaltung.

§ 14. Schiffahrt.

Den Eisenbahnen und der Post und Telegraphie tritt zur Beförderung des Verkehrs als drittes die Schiffahrt ebenbürtig, wenn nicht überragend, an die Seite. Während aber jene beiden staatliche Verkehrsanstalten sind, bezüglich deren ein Staatsmonopol besteht und die Geschäftstätigkeit des Privatkapitals ausgeschlossen wird, ist die Schiffahrt der freien Ausübung durch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts offengehalten. Auf diesem Gebiet kann demnach die verwaltende Tätigkeit des Staats grundsätzlich und wesentlich nicht in wirtschaftlicher, ausführender Betätigung, sondern nur regelnd und beaufsichtigend in die Erscheinung treten; unmittelbar wirtschaftliche Staatstätigkeit hat jedoch auch hier dann statt, wenn der Staat etwa Schiffahrtslinien betreibt oder Anstalten zur Förderung und Erleichterung der Schiffahrt, insbesondere Kanäle, errichtet und verwaltet; ein rechtlicher Unterschied ist hierbei nicht zu machen, ob dies aus finanz-

politischen Gründen oder zu allgemein kulturellen Zwecken geschieht.

Wenn demnach Art. 54 der R. V. sagt, dass die Kauffahrteischiffe aller Einzelstaaten eine „einheitliche Handelsmarine“ bilden, so kann das Wort „einheitlich“ hier nicht die gleiche Bedeutung haben wie z. B. im Art. 53, wo von einer „einheitlichen Kriegsmarine“ die Rede ist. Dieser Grundsatz ist vielmehr in Verbindung mit Art. 4, Ziffer 7 („Organisation eines gemeinsamen Schutzes der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See“) dahin auszulegen, dass im internationalen Verkehr sämtliche deutschen Schiffe gegenüber den ausländischen eine Einheit besonderer, tatsächlicher Art bilden und dass der völkerrechtliche Schutz dieser Schiffe nicht Sache der Gliedstaaten, sondern des Reichs ist. „Die Einheitlichkeit der Handelsmarine ist Ausdruck und Wirkung der völkerrechtlichen Einheit, zu welcher die deutschen Staaten verbunden sind.“ [56]) Diese materielle Einheitlichkeit der deutschen Handelsflotte wird zum Ausdruck gebracht durch die Führung der schwarz-weiss-roten Reichsflagge (Art. 55 R. V.).

Die Gesetzgebungs- und Aufsichtsgewalt des Reichs ist bezüglich der Seeschiffahrt durch Art. 4, Ziffer 7, bezüglich der Binnenschiffahrt, soweit sie über den Bereich zweier Einzelstaaten hinausgeht, durch Art. 4, Ziffer 9 der R. V. festgestellt, die unmittelbare Verwaltungstätigkeit dagegen grundsätzlich den Gliedstaaten überlassen. Insbesondere weist das Reich sich gemäss Art. 54, Abs. 2 das Recht zu, das Verfahren zur Ermittlung der Ladefähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Messbriefe sowie der Schiffszertifikate zu regeln und die Bedingungen

[56]) Laband, Staatsr. III, S. 245.

festzustellen, von denen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffs abhängig ist. Durch die auf Grund dieser Bestimmung vom Bundesrat erlassene Schiffsvermessungsordnung vom 20. Juni 1888 (R. G. Bl. S. 190), abgeändert durch bundesrätliche Vorschriften vom 1. März 1895 (R. G. Bl. S. 193), müssen alle Seeschiffe über 50 cbm. Brutto-Raumgehalt von den Vermessungsbehörden vermessen werden; diese Behörden sind Landesbehörden (§ 21); die Aufsicht über das Schiffsvermessungswesen, einschliesslich der Revision dieser Vermessungen wird ausgeübt vom Reichsvermessungsamt in Berlin, einer dem Reichskanzler unterstellten Reichsbehörde (§ 22). Ferner sind durch das R. G. betr. die Untersuchung von Seeunfällen vom 27. Juli 1877 (R. G. Bl. S. 549) Seeämter eingesetzt, Landesbehörden (§ 6), die zur Entziehung der Befugnis zur Führung von Seeschiffen berechtigt sind (§ 26); als Beschwerdeorgan fungiert hier das Oberseeamt, eine unmittelbare Reichsbehörde. (§§ 27, 29). Die Abgrenzung der Bezirke der einzelnen Seeämter steht dem Bundesrat zu (§ 6).

Der Zuständigkeit des Reichs unterstehen ferner die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken (Art. 4, Ziffer 9) [57]). Diese Materie ist geregelt durch die Bundesratsverordnung betr. die einheitliche Bezeichnung der Fahrwässer und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 31. Juli 1887 (R. G. Bl. S. 387); die Anlage und Verwaltung der Schiffahrtszeichen ist den Landesregierungen zugewiesen, während die Aufsicht vom Reichsmarineamt geführt wird.

---

[57]) Der R. V. hinzugefügt durch R. G. vom 3. März 1873 (R. G. Bl. S. 47).

Zur Sicherung der deutschen Seeschiffahrt dient ferner die deutsche Seewarte in Hamburg, eine dem Reichsmarineamt unterstehende wissenschaftliche Reichsanstalt, welche die Aufgabe hat, die Kenntnis der Naturverhältnisse des Meeres, soweit diese für die Schiffahrt von Interesse sind, sowie die Kenntnis der Witterungserscheinungen an den deutschen Küsten zu fördern und zur Sicherung und Erleichterung des Schiffahrtsverkehrs zu verwerten. (R. G. betr. die deutsche Seewarte vom 9. Januar 1875. — R. G. Bl. S. 11). Nach § 2 dieses Gesetzes werden zur Vermittlung des Verkehrs mit den Schiffahrttreibenden, zur Beobachtung von Witterungserscheinungen und zur Verbreitung von Warnungen vor dem vermuteten Eintritt von Stürmen Dienststellen an geeigneten Küstenplätzen eingerichtet, die der Seewarte unterstehn. Zur Regelung des Geschäftskreises, der Einrichtung und Verwaltung ist eine bundesrätliche Verordnung vom 26. Dezember 1875 (R. G. Bl. S. 385) ergangen, die durch Verordnung vom 4. Februar 1895 (R. G. Bl. S. 151) einige Abänderungen erfahren hat.

Schliesslich ist das Reich nach Art. 4, Ziffer 8 zuständig zur Herstellung von Wasserstrassen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs. Von dieser Befugnis hat das Reich Gebrauch gemacht durch die Erbauung des Nordostseekanals (R. G. betr. die Herstellung des Nordostseekanals vom 16. März 1886. — R. G. Bl. S. 58 —). Zur Leitung des Baues wurde durch die Verordnung betr. die Errichtung einer besonderen Kommission für die Errichtung des Nordostseekanals vom 17. Juli 1886 (R. G. Bl. S. 233) eine besondere Reichsbehörde, die unter dem Reichsamt des Innern stehende „Kaiserliche Kanalkommission“ ins Leben gerufen. Nach Vollendung des Kanals

wurde durch kaiserlichen Erlass betr. die Einrichtung und den Geschäftsgang des Kaiserlichen Kanalamts vom 15. Juni 1895 (R. G. Bl. S. 349) für die Unterhaltung und den Betrieb des Nordostseekanals das „Kaiserliche Kanalamt" in Kiel, eine dem Reichsamt des Innern untergeordnete Reichsbehörde, errichtet.

§ 15. Mass- und Gewichtswesen.

Art. 4, Ziffer 3 der R. V. hat dem Reich die Ordnung des Mass- und Gewichtssystems übertragen. Die gesetzliche Regelung ist erfolgt durch die Mass- und Gewichtsordnung vom 30. Mai 1908 (R. G. Bl. S. 349), die an die Stelle der Mass- und Gewichtsordnung für den Norddeutschen Bund vom 17. August 1868 (B. G. Bl. S. 473) getreten ist. Hiernach ist die Herstellung der Masse und Gewichte der privaten Geschäftstätigkeit überlassen, doch dürfen im öffentlichen Verkehr nur geeichte Masse, Gewichte und Wagen verwendet und bereitgehalten werden (§ 6); die Eichung besteht in der vorschriftsmässigen Prüfung und Stempelung der Messgeräte durch die Verwaltungsbehörde (§ 10). Die zu diesem Zweck geschaffene Behördenorganisation, die aus den Eichämtern (§ 15) und den Aufsichtsbehörden (§ 17) besteht, wird von den Einzelstaaten eingerichtet und verwaltet (§ 18). An der Spitze steht dagegen eine Reichsbehörde, die Normaleichungskommission zu Berlin. Aufgabe dieser Zentralbehörde ist es, darüber zu wachen, dass das Eichwesen im gesamten Reichsgebiet nach übereinstimmenden Regeln und dem Verkehrsinteresse entsprechend gehandhabt wird; ihr liegt die Verabfolgung der Normalmasse an die Aufsichtsbehörden und deren periodisch wiederkehrende Vergleichung mit dem Urmass und dem Urgewicht ob; ferner ist sie

berechtigt, zeitweilig und mit bundesrätlicher Genehmigung sogar dauernd die Eichung bestimmter Gattungen von Messgeräten sich ausschliesslich vorzubehalten oder unter ihre unmittelbare Aufsicht zu stellen (§ 19, Abs. 1); auch ist sie befugt, Ausführungsverordnungen zu erlassen und das Eichungsverfahren festzustellen (§ 19, Abs. 2, 3). Bayern ist in einer Reihe von Tätigkeiten durch § 25 von der Oberaufsicht der Kaiserlichen Normaleichungskommission befreit.

Die Einheiten für die elektrische Messung sind durch das R. G. betr. die elektrischen Masseinheiten vom 1. Juni 1898 (R. G. Bl. S. 905) gesetzlich geregelt; das Gesetz hat eine Ergänzung erhalten in der bundesrätlichen Verordnung vom 6. Mai 1901 (R. G. Bl. S. 127). Als Verwaltungsorgan ist die physikalisch-technische Reichsanstalt geschaffen, deren Aufgabe in der Herstellung, Kontrolle und Aufbewahrung der Normale, der Ausgabe amtlich beglaubigter Widerstände und galvanischer Normalelemente und der amtlichen Prüfung und Beglaubigung der Normale und Messgeräte besteht (§§ 7—9). Ferner ist ihr durch § 10 die Überwachung und Beaufsichtigung des Prüfungswesens für das gesamte Reich übertragen.

§ 16. Geldwesen.

„Geld bedeutet im juristischen Sinn gesetzlich anerkanntes Zahlungsmittel". [58]) Als Zahlungsmittel dienen Münzen und Papiergeld.

a. Münzen.

Nach Art. 4, Ziffer 3 ist die Ordnung des Münzsystems Sache des Reichs. Für diese Ordnung waren zunächst mass-

---

[58]) Laband, Staatsr. III, S. 158.

gebend das R. G. betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen vom 4. Dezember 1871 (R. G. Bl. S. 404) und das Münzgesetz vom 9. Juli 1873 (R. G. Bl. S. 233) nebst einigen kleineren Abänderungsgesetzen. Diese Gesetze sind sämtlich aufgehoben und ersetzt durch das Münzgesetz vom 1. Juni 1909 (R. G. Bl. S. 507). Die Herstellung (Prägung) der Münzen, welche zwei Tätigkeiten, die Herstellung der Metallstücke und deren öffentliche Beglaubigung, umfasst, ist hiernach ausschliesslich Sache der staatlichen Münzanstalten. Das Recht der Münzprägung steht dem Reich zu, wird aber der Ausübung nach den einzelstaatlichen Münzanstalten überlassen. Dieses Ausübungsrecht ist jedoch durch das Münzgesetz stark eingeschränkt. Denn das bei der Münzprägung zu beobachtende Verfahren wird vom Bundesrat geregelt (§ 4) und unterliegt ebenso wie die Ausgabe von Münzen der Aufsicht des Reichs; die Ausprägung von Münzen erfolgt ferner nur auf Bestellung und für Rechnung des Reichs; die Höhe der auszuprägenden Beträge, die Verteilung derselben auf die einzelnen Münzstätten und die an diese für die Ausprägung zu gewährende Vergütung werden vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrats bestimmt; auch die Beschaffung der Münzmetalle erfolgt auf Anordnung des Reichskanzlers (§ 7).

Wenn hiernach dem Reich zwar nicht das volle Recht eigener und unmittelbarer Verwaltung zusteht, so erhellt doch aus den angeführten Bestimmungen, dass die Münzrechte des Reichs weit über die Grenzen eines blossen Aufsichtsrechts hinausgehn und dass lediglich das technische Verfahren der Münzherstellung bei den Einzelstaaten verblieben ist.

b. Papiergeld.

Für die „Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergeld“ ist nach Art. 4, Ziffer 3 das Reich zuständig.

Unter Papiergeld im juristischen Sinn ist entsprechend der oben angeführten Labandschen Definition des Geldes nur ein gesetzlich anerkanntes Zahlungsmittel zu verstehn. Da es mithin für den juristischen Begriff des Papiergeldes gleichgültig ist, ob die Einlösung des ausgegebenen Papiergeldes durch besondere Vermögenswerte des Ausgebenden gesichert (fundiert) ist, so wäre die Ausdrucksweise der R. V. „fundiertes und unfundiertes Papiergeld“ sinnlos, wenn das Wort „Papiergeld“ im juristischen Sinn gemeint wäre, und es ist daher zu unterstellen, dass die R. V. diesen Ausdruck nicht in diesem streng juristischen Sinn angewandt hat. Der volkswirtschaftliche Begriff des Papiergeldes, der auch dem Sprachgebrauch des täglichen Lebens entspricht, geht dagegen erheblich weiter: Hier versteht man unter Papiergeld „jedes auf einen bestimmten Wertbetrag lautende Wertpapier, das von irgend einem Emittenten zu dem Zweck ausgegeben wird, dass es im Verkehr anstatt baren Geldes als Umlaufs- oder Zahlungsmittel diene“.[59]) Demgemäss ist anzunehmen, dass das Wort „Papiergeld“ in der R. V. in diesem weiteren Sinn auszulegen ist und dass darunter auch gewisse Inhaberschuldverschreibungen inbegriffen sind. Die Reichsgesetzgebung hat auch in der Tat im Wege authentischer Interpretation durch Schaffung neuer Gesetze den Art. 4, Ziffer 3 in diesem Sinn ausgelegt.

---

[59]) Lexis, a. a. O. S. 15.

Eine schwere und umfangreiche gesetzgeberische Arbeit war in den ersten Jahren nach der Reichsgründung erforderlich, um die verwickelte Lage, die durch die bis dahin bestehende Münzhoheit der Einzelstaaten bedingt war, zu entwirren und einen einheitlichen Rechtszustand herbeizuführen.

Nachdem zunächst durch § 1 des B. G. über die Ausgabe von Papiergeld vom 16. Juni 1870 (B. G. Bl. S. 507) [60]) bestimmt worden war, dass bis zur gesetzlichen Feststellung der Grundsätze über Papiergeld die Einzelstaaten nur auf Grund eines besonderen Bundesgesetzes neues Papiergeld ausgeben dürften, wurde durch Art. 18, Abs. 3 des Münzgesetzes vom 9. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 233) festgesetzt, dass das von den Einzelstaaten früher ausgegebene und noch in Kurs befindliche Papiergeld spätestens bis zum 1. Januar 1876 eingezogen werden müsste. Sodann wurde durch das bereits in Aussicht gestellte R. G. betr. die Ausgabe von Reichskassenscheinen vom 30. April 1874 (R. G. Bl. S. 40) angeordnet, dass die Ausfertigung von Reichskassenscheinen durch die preussische Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung „Reichsschuldenverwaltung“ erfolgen sollte (§ 6). Die Kontrolle über die Ausfertigung und Ausgabe der Reichkassenscheine ist durch § 7, Abs. 2 der Reichsschuldenkommission übertragen.

§ 17. Bankwesen.

Durch Art. 4, Ziffer 4 der R. V. ist dem Reich die Gesetzgebung über die allgemeinen Bestimmungen für das

[60]) Dieses Gesetz wurde auf Baden und Südhesssen durch Art. 80 (unter I, Ziffer 27) der mit diesen Staaten vereinbarten Verfassung vom 15. November 1870, auf Württemberg durch Art. 2, Ziffer 6 (unter I, Ziffer 2) des Vertrags vom 25. November 1870 und auf Bayern durch § 2 (unter III, Ziffer 2) des R. G. vom 22. April 1871 ausgedehnt.

Bankwesen zugewiesen. Unter den Bankgeschäften, welche die Regelung des Geld- und Kreditverkehrs zum Gegenstand haben, nimmt die Banknotenausgabe, d. i. die Ausstellung von schriftlichen auf den Inhaber lautenden, jederzeit einforderbaren Zahlungsversprechen einer runden Geldsumme, eine besondere Stellung ein. Mit Rücksicht auf die grossen Gefahren, die ein Missbrauch der Notenemission durch die Banken herbeiführen kann, ist in den meisten Staaten eine Beschränkung der Notenemission durch generelles Verbot der Notenausgabe und Privilegierung einzelner Bankinstitute mit diesem Recht herbeigeführt worden.

Um dem auch in Deutschland, besonders in den Kleinstaaten, vielfach getriebenen Missbrauch übermässiger Notenausgabe entgegenzutreten, wurde durch das B. G. über die Ausgabe von Banknoten vom 27. März 1870 (B. G. Bl. S. 51) bestimmt, dass in Zukunft die Ausgabe von Banknoten nur auf Grund eines besonderen Bundesgesetzes erfolgen dürfte. Nachdem durch Art. 18, Abs. 1 des Münzgesetzes vom 9. Juli 1873 festgesetzt worden war, dass sämtliche nicht auf Reichswährung lautenden Banknoten einzuziehen seien, wurde durch das Bankgesetz vom 14. März 1875 (R. G. Bl. S. 177) [61]) angeordnet, dass fortan die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten nur durch Reichsgesetz erworben werden könne (§ 1).

Gleichzeitig wurde durch das Bankgesetz die deutsche Reichsbank errichtet, welche neben die schon bestehenden Notenbanken trat. Die Reichsbank fusst auf der Preussischen Bank, welche durch den auf Grund des § 61 des Bankge-

[61]) Das Bankgesetz hat verschiedene Änderungen erlitten durch das R. G. vom 7. Juni 1899 (R. G. Bl. S. 311) und das R. G. vom 1. Juni 1909 (R. G. Bl. S. 515).

setzes zwischen Preussen und dem Reich getätigten Vertrag vom 17. und 18. Mai 1875 (R. G. Bl. S. 215) mit dem ersten Januar 1876 auf das Reich überging. Nach § 12 des Bankgesetzes ist die Reichsbank eine unter Aufsicht und Leitung des Reichs stehende Bank mit dem Hauptsitz in Berlin, welche die Eigenschaft einer juristischen Person besitzt und die Aufgabe hat, den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiet zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen. Die Reichsaufsicht erfolgt durch ein Bankkuratorium, das aus dem Reichskanzler als Vorsitzenden und vier Mitgliedern besteht, deren eins vom Kaiser, drei vom Bundesrat ernannt werden (§ 25). Die Leitung der Bank wird ausgeübt vom Reichskanzler, bei dessen Behinderung durch einen vom Kaiser hierfür ernannten Stellvertreter, und unter seiner Oberleitung durch das Reichsbankdirektorium; der Reichskanzler ist befugt zum Erlass und zur Abänderung der Geschäftsanweisungen für das Direktorium und die Zweiganstalten und der Dienstinstruktionen für die Beamten (§ 26). Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Mitgliedern, die auf Vorschlag des Bundesrats vom Kaiser ernannt werden, es ist die verwaltende und ausführende und die Reichsbank nach aussen vertretende Behörde (§ 27). Die Beamten der Reichsbank haben die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten (§ 28). Die Rechnungen der Reichsbank unterliegen der Revision durch den Rechnungshof des Deutschen Reichs (§ 29). Auf die Errichtung von Filialen, der Reichsbankhauptstellen und Reichsbankstellen, hat das Reich massgebenden Einfluss (§§ 36, 40). Das Statut der Reichsbank ist auf Grund des § 40 des Bankgesetzes am 21. Mai 1875 vom Kaiser im

Einvernehmen mit dem Bundesrat erlassen (R. G. Bl. 1875, S. 203).

Einen Anteil am Vermögen der Reichsbank besitzt das Reich nicht, hat aber Anspruch auf einen Anteil am Reingewinn (§ 24) und im Fall ihrer Auflösung oder Erwerbung durch das Reich auf die Hälfte des Reservefonds (§ 41).

Die Verwaltung der Reichsbank zeigt demnach einen eigentümlichen Charakter. Ohne eine reine Reichsanstalt zu sein, trägt die Reichsbank in ihrer Organisation öffentlich-rechtliche Züge. Die weitreichenden Verwaltungsbefugnisse des Reichs beruhen nur zu einem Teil auf seiner privatrechtlichen Stellung als Mitglied, zum andern Teil aber auf einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis, der „Bankhoheit", die „in der staatlichen Aufsicht über den Wirkungskreis und die Tendenzen der Bank, in der Wahrnehmung der volkswirtschaftlichen, handelspolitischen, finanziellen Interessen des Reichs gegenüber der Reichsbank besteht". [62])

§ 18. Gewerbewesen.

Die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb einschliesslich des Versicherungswesens sind nach Art. 4, Ziffer 1 der R. V. der reichsgesetzlichen Regelung unterworfen. Die Gewerbegesetzgebung des Reichs hat eingesetzt mit dem Bundesgesetz betr. den Betrieb der stehenden Gewerbe vom 8. Juli 1868 (B. G. Bl. S. 406) und demnächst in der Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869 (B. G. Bl. S. 245) ihre Kodifikation erhalten. Infolge der vielen Abänderungen, welche die Gew.-O. im Laufe der Zeit erlitt, wurde eine Neuredaktion erforderlich, die auf Grund des R. G. betr. die Abänderung der Gew.-O. vom

[62]) Laband, Staatsr. I, S. 374.

30. Juni 1900 (R. G. Bl. S. 321) durch Bekanntmachung des Reichskanzlers betr. die Neuredaktion der Gew.-O. für das Reich vom 26. Juli 1900 (R. G. Bl. S. 871) festgestellt wurde.

In § 1, Abs. 1 der Gew.-O. wird der Grundsatz der Gewerbefreiheit aufgestellt, „soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind.“ Die Gew.-O. hat demnach wesentlich die von Reichswegen verordneten Beschränkungen der Gewerbefreiheit zum Gegenstand; die in ihr den Verwaltungsorganen eingeräumten Befugnisse sind also polizeilicher Natur.

Dem Charakter der Gew.-O. als Kodifikation entspricht es, dass sie die Gewerbeverhältnisse unter Ausschluss der Gesetzgebungsbefugnis der Einzelstaaten regelt; dieser Grundsatz wird nur an einzelnen Stellen durch die Gew.-O. selbst durchbrochen, indem sie die Einzelstaaten ermächtigt, selbst Beschränkungen einzuführen oder die zur Durchführung der reichsgesetzlichen Bestimmungen erforderlichen Anordnungen zu erlassen. Im Übrigen ist in der Gew.-O. die durch die R. V. erfolgte Abgrenzung der Reichs- und Landeskompetenz innegehalten worden. Nur an zwei Stellen ist diese Regelung zu Gunsten einer eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs durchbrochen worden: gemäss § 104 g können nur durch Bundesratsbeschluss den Innungsverbänden die Rechte einer juristischen Person beigelegt werden und nach § 104 i bedürfen Nebenstatuten der Innungsverbände, durch welche Kassen zur Unterstützung der Innungsmitglieder in Fällen der Bedürftigkeit errichtet werden, der Genehmigung durch den Reichskanzler. Im übrigen ist die gesamte unmittelbare Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiet des Gewerbewesens den Einzelstaaten übertragen.

Eine eigenartige Befugnis auf dem Gebiet des Gewerbewesens ist dem Reich durch das R. G. über den Absatz von Kalisalzen vom 25. Mai 1910 (R. G. Bl. S. 775) zugesprochen worden. Dieses Gesetz regelt den Absatz der im deutschen Kalibergbau gewonnenen Kalisalze und bestimmt, dass die Gesamtmenge des auf die Kaliwerke entfallenden Absatzes alljährlich festgesetzt werden soll; an diesem Gesamtabsatz werden die einzelnen Kaliwerke nach bestimmten Quoten beteiligt. Zur Festsetzung der Gesamtmenge und der auf die einzelnen Kaliwerke für das Kalenderjahr entfallenden Anteile am Absatz ist eine Verteilungsstelle gebildet worden (§§ 7, 8). Einen Einfluss auf die Tätigkeit dieser Verteilungsstelle, die aus einem Vorsitzenden und sechs Beisitzern besteht, hat das Reich sich durch die Bestimmung gesichert, dass der Vorsitzende und zwei Beisitzer sowie deren Vertreter vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrats ernannt werden (§ 30). Die von der Verteilungsstelle getroffene Festsetzung kann in einem Fall vom Vorsitzenden durch Beschwerde beim Bundesrat angefochten werden, in den übrigen Fällen ist die Berufung an die Berufungskommission gegeben (§ 32). Diese Berufungskommission besteht aus fünf Mitgliedern, die sämtlich vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrats ernannt werden (§ 31). Die Kosten der Verteilungsstelle trägt das Reich (§ 40).

Die Regelung des Kaliabsatzes ist also durch die Errichtung eines Zwangssyndikats getroffen worden. Die dem Reich zugewiesenen Rechte sind Verwaltungsbefugnisse und stellen sich rechtlich dar als Teilnahme des Reichs an der den Kaliwerken zustehenden Selbstverwaltung. Diese seine Befugnisse nehmen also eine ganz eigenartige Stellung innerhalb seiner Verwaltungstätigkeit ein; am ehesten sind sie in ihrer

Gestaltung der Anteilnahme des Reichs an der Verwaltung der Reichsbank zu vergleichen, wenn schon im einzelnen grosse Unterschiede bestehn.

§ 19. Arbeiterfürsorge.

Die gewaltige Umwälzung des Wirtschaftslebens im 19. Jahrhundert, der Übergang vom Klein- zum Grossbetrieb als der grundlegenden Wirtschaftsform, hat den neuen Stand der Industriearbeiter geschaffen, der durch die Eigenart seiner Beschäftigung einer besonders grossen Gefährdung ausgesetzt ist und daher eines besondern Schutzes bedarf. Die Fürsorge des Staats für den Arbeiterstand wird nach zwei Richtungen hin ausgeübt, durch Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung. Für das gesamte Gebiet der Sozialpolitik, „die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb, einschliesslich des Versicherungswesens", ist durch Art. 4, Ziffer 1 die Zuständigkeit des Reichs begründet.

Die Arbeiterschutzgesetzgebung umfasst die Regelung von Arbeitszeit, Arbeitsart und Lohnzahlung, den Schutz gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit der Arbeiter und die gewerbepolizeiliche Überwachung der Betriebe. Ihre gesetzliche Regelung ist in der Gewerbeordnung erfolgt. Bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaaten kann daher auf die Ausführungen über das Gewerbewesen verwiesen werden. Hiernach steht dem Reich für das Arbeiterschutzwesen eine eigene und unmittelbare Verwaltung nicht zu.

Die gesetzliche Regelung der Arbeiterversicherung ist seit der Kaiserlichen Botschaft zur Eröffnung des Reichstags vom 17. November 1881 in Angriff genommen worden. Der allmähliche stetige Ausbau der Arbeiterversicherung wird

angedeutet durch die Aufführung der bisher ergangenen Gesetze: massgebend sind gegenwärtig das R.G. betr. die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883 (R. G. Bl. S. 73), neu redigiert durch das R.G. vom 10. April 1892 (R.G. Bl. S. 417), das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 (R.G. Bl. S. 69), dessen im Lauf der Jahre erfolgte Ausdehnung auf andere Gewerbszweige durch das R. G. betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900 (R. G. Bl. S. 335) in einem Hauptgesetz und vier Sondergesetzen für das Gewerbe, für Land- und Forstwirtschaft, für das Baugewerbe und für die Seeschiffahrt neu kodifiziert wurde, und das R. G. betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889 (R. G. Bl. S. 97), an dessen Stelle das Invalidenversicherungsgesetz vom 13. Juli 1899 (R. G. Bl. S. 393) getreten ist. Gegenwärtig ist ein neues Gesetz, die Reichsversicherungsordnung im Entstehen, das eine Kodifizierung des gesamten Arbeiterversicherungsrechts darstellen und neben den bisherigen Versicherungen eine Witwen- und Waisenversicherung einrichten soll. [63]) Ferner soll eine

[63]) Der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf einer Reichsversicherungsordnung ist inzwischen vom Reichstag nach einigen Abänderungen am 31. Mai 1911 angenommen und als Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 im R. G. Bl. 1911, S. 509 veröffentlicht worden. Das neue Gesetz behält die Dreiteilung in Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung bei und lässt auch die bisherigen Träger der verschiedenen Versicherungsarten weiter bestehn. Die hervorragendste Neuerung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand besteht darin, dass die Invalidenversicherung zugunsten der Hinterbliebenen (Witwen und Waisen) erweitert worden ist. Dagegen haben die bisher dem Reich zustehenden Befugnisse eigener und unmittelbarer Verwaltung keine wesentlichen Veränderungen erfahren. Die im Text geschilderte Verteilung der einzelnen Verwaltungskompetenzen auf Reich und Gliedstaaten behält daher in ihren Grundzügen auch unter dem neuen Gesetz ihre Geltung.

Durch die R. V. O. ist namentlich der von der Krankenversicherung betroffene Personenkreis bedeutend vergrössert worden (von etwa 13 auf rund 20 Millionen Versicherungspflichtige), sodass in tatsächlicher Hinsicht der Umfang der Reichsverwaltung eine beträchtliche Erweiterung erfahren hat. Auch der Kreis der gegen Unfall versicherten Personen ist nicht unerheblich ausgedehnt worden.

Reichsversicherung für untere und mittlere Privatbeamte geschaffen werden.

Durch die Versicherungsgesetze ist der Staat nicht schlechthin zum Träger der Versicherung gemacht, sondern es sind besondere Organisationen gebildet worden, die sich entweder an bereits vorhandene juristische Personen anlehnen oder selbständige Anstalten sind. Die verwaltende Tätigkeit des Staats erschöpft sich demnach in einer Beaufsichtigung dieser Organisationen und in der Schlichtung von Streitfällen, die bei der Handhabung der Arbeiterversicherung entstehn.

1. Die Organisation der Krankenversicherung baut sich auf öffentlich-rechtlichen Verbänden lokaler Natur auf; die unmittelbare Verwaltung und Kontrolle ist dementsprechend den Einzelstaaten überlassen. Nur durch § 79 des Krankenversicherungsgesetzes wird dem Bundesrat eine Befugnis der unmittelbaren Verwaltung zugeteilt: der Bundesrat hat die Fristen und Formulare für die von den einzelnen Kassen zu ziehenden Jahresabschlüsse und aufzunehmenden Übersichten über die Mitglieder und die Krankheitsverhältnisse und ähnliche Aufstellungen statistischer Natur festzustellen; mindestens von fünf zu fünf Jahren findet eine einheitliche Zusammenstellung und Verarbeitung für das Reich statt. Grundsätzlich steht also dem Reich nur die mittelbare Verwaltung im Wege der Beaufsichtigung und Ausführungsverordnung zu.

2. a. Das Unfallversicherungsgesetz hat die Verwaltungskompetenz des Reichs gegenüber dem Krankenversicherungsgesetz erheblich erweitert. Die Träger der Unfallversicherung, die Berufsgenossenschaften, werden nach § 2 des R. G. betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900 durch konstituierenden Akt des Bundesrats errichtet;

sie werden für grössere Bezirke gebildet und können über den Bereich eines Einzelstaats hinausgehn. Änderungen ihrer Organisation durch Vereinigung mehrerer Genossenschaften oder durch Ausscheiden einzelner Gewerbszweige oder örtlich abgegrenzter Teile einer Genossenschaft und Zuteilung derselben zu einer anderen Genossenschaft bedürfen der Genehmigung des Bundesrats (§ 52 G. U. V. G.) [64]), leistungsunfähige Genossenschaften können vom Bundesrat aufgelöst werden (§ 54 G. U. V. G.). Das Genossenschaftsstatut sowie Abänderungen desselben bedürfen der Genehmigung des Reichsversicherungsamts (§ 39 G. U. V. G.), ebenso die Aufstellung und Abänderung der Gefahrentarife (§ 49, Abs. 2 G. U. V. G.) und die Bildung von Rückversicherungsverbänden (§ 51 G. U. V. G.). Steht das Statut einer Genossenschaft mit dem Gesetz nicht im Einklang, so ist das Reichsversicherungsamt befugt, von Aufsichtswegen dasselbe abzuändern (§ 26 des Hauptgesetzes). Endlich ist es auch berechtigt zum Erlass zahlreicher Ausführungsverordnungen; vgl. z. B. § 10 des Hauptgesetzes, §§ 12, 42, 78, 94, 114 G. U. V. G.

Neben diesen organisatorischen Verwaltungsbefugnissen wird auch die Verwaltung im engeren administrativen Sinn vom Reich durch sein hierzu bestelltes Organ, das Reichsversicherungsamt („R. V. A.“) in weiterem Umfang wahrgenommen. So hat gemäss § 46 G. U. V. G. das R. V. A., falls die gesetzlichen Organe einer Genossenschaft nicht gewählt werden oder die Gewählten die Erfüllung ihrer gesetzlichen oder statutarischen Obliegenheiten verweigern,

---

64) Die Bestimmungen in den übrigen Nebengesetzen entsprechen im allgemeinen den Vorschriften des Gewerbe-Unfallversicherungsgesetzes („G. U. V. G.“).

deren Obliegenheiten selbst wahrzunehmen oder durch Beauftragte wahrnehmen zu lassen. Die von den Berufsgenossenschaften erlassenen Unfallverhütungsvorschriften bedürfen der Genehmigung des R. V. A. (§ 115 G. U. V. G.). Gemäss § 125 G. U. V. G. unterliegen die Genossenschaften der Beaufsichtigung durch das R. V. A., welches jederzeit eine Prüfung der Geschäftsführung vornehmen kann. (vgl. ferner §§ 31, 34, 110 über die Verwaltung des Genossenschaftsvermögens).

Das R. V. A. ist die zur Regelung der Arbeiterversicherung geschaffene und dem Reichsamt des Innern unterstellte Zentralbehörde des Reichs mit dem Sitz in Berlin; ausser den aufgeführten organisatorischen und administrativen Aufgaben übt es die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Versicherungsrechts aus; insoweit ist daher seine Zuständigkeit hier nicht zu erörtern. Der Präsident, die Direktoren und Senatsvorsitzenden werden vom Kaiser ernannt, die übrigen Beamten vom Reichskanzler (§ 11 des Hauptges.). Über den Geschäftsgang, die Einteilung und Bearbeitung der Dienstgeschäfte beim R. V. A. ist auf Grund des § 19, Abs. 4 des Hauptgesetzes die kaiserliche Verordnung vom 19. Oktober 1900 (R. G. Bl. S. 983) ergangen. Auch die Post nimmt an der verwaltenden Tätigkeit auf dem Gebiet der Unfallversicherung teil, indem nämlich durch sie die Auszahlung der Entschädigungen erfolgt (§§ 97, 98 G. U. V. G.).

Gegenüber diesen umfangreichen Verwaltungskompetenzen des Reichs spielt bei der Unfallversicherung die Verwaltungstätigkeit der Einzelstaaten nur eine geringe Rolle. Nur in einzelnen vom Gesetz besonders bezeichneten Fällen wirken sie mit, so die Verwaltungsbehörden in den Fällen der §§ 6, 11, 35, 56, 57, 59, 61, 70, 72 usw. G. U. V. G., die

Ortspolizeibehörden insbesondere bei der Untersuchung der Betriebsunfälle (§§ 9 des Hauptges., 63, 64, 68 G. U. V. G.).

b. Eine abweichende Regelung ist für die Reichs- und Staatsbetriebe getroffen worden. Zwar gilt auch hier der Grundsatz, dass die fiskalischen Betriebe den Berufsgenossenschaften angehören und daher die Verwaltung auch hier in der eben geschilderten Weise geführt wird. Doch wird durch § 128, Abs. 1 G. U. V. G. zunächst bestimmt, dass für die Post-, Telegraphen-, Marine- und Heeresverwaltungen und die fiskalischen Eisenbahnbetriebe und zwar für sämtliche Betriebe einschliesslich der Bauten, die von ihnen für eigene Rechnung aufgeführt werden, an die Stelle der Berufsgenossenschaft das Reich bezw. der Staat tritt, für dessen Rechnung die Verwaltung geführt wird (ebenso § 134 Landw. U. V. G.). Das Gleiche gilt von den fiskalischen Baggerei-, Binnenschiffahrts-, Flösserei-, Prahm- und Fährbetrieben, Seeverkehrsbetrieben und Bauten, welche nicht zu den im § 128, Abs. 1 G. U. V. G. aufgeführten Verwaltungen gehören; doch können hier die beteiligten Zentral-Verwaltungen erklären, dass Betriebe dieser Art der Berufsgenossenschaft angehören sollen (§§ 128, Abs. 2 G. U. V. G., 129 See.-U. V. G., 6, Ziffer 2 und 3, 42 Bau.-U. V. G.). Bei den einer Berufsgenossenschaft nicht angehörigen fiskalischen Betrieben wird also die Verwaltung der Unfallversicherung von den betreffenden Betriebsverwaltungen selbst geführt; das führt bei den Reichsbetrieben zu einer Erweiterung, bei den einzelstaatlichen zu einer Einschränkung der eigenen Reichsverwaltung gegenüber der für die Verwaltung durch die Berufsgenossenschaften aufgestellten Regel.

c. Bei der Unfallversicherung für die Land- und Forstwirtschaft sind die gesetzgeberischen Kompetenzen des Reichs

erheblich eingeschränkt. Durch § 141 Landw. U. V. G. ist nämlich bestimmt worden, dass, soweit in einem Einzelstaat vor dem 5. Mai 1888 bezügliche Bestimmungen erlassen sind, die Landesgesetzgebung befugt ist, die gesamte Organisation und Verwaltung abweichend von den reichsgesetzlichen Bestimmungen zu regeln und demgemäss die gesamte Verwaltung dem Reich zu entziehn. Auch im übrigen sind durch die reichsgesetzliche Regelung die Zuständigkeitsschranken der Einzelstaaten bei der landwirtschaftlichen Unfallversicherung gegenüber den übrigen Unfallversicherungen bedeutend erweitert.

d. Eine weitere Einschränkung der verwaltenden Tätigkeit des Reichs ist ferner durch § 21 des Hauptgesetzes allgemein dahin gemacht worden, dass die Einzelstaaten für ihr Gebiet und auf ihre Kosten Landesversicherungsämter einrichten können. Von dieser Bestimmung haben die grösseren Gliedstaaten mit Ausnahme Preussens Gebrauch gemacht.

3. Auf dem Gebiet der Invalidenversicherung stehen dem Reich nicht so weitgehende Verwaltungskompetenzen zu wie bei der Unfallversicherung. Träger der Versicherung sind die Versicherungsanstalten, die nach Bestimmung der Landesregierung errichtet werden (§ 65 Inv. V. G.); doch bedarf die Errichtung nach § 66 der Genehmigung des Bundesrats. Zur Gültigkeit des Statuts sowie bei Abänderungen desselben ist Genehmigung des Reichsversicherungsamts erforderlich (§ 72), unter den im § 72, Abs. 3 bestimmten Voraussetzungen ist dieses sogar selbständig zum Erlass des Statuts berechtigt; auch bedürfen Vorschriften über die Berechnung von Akkordlöhnen für die Beitragszahlung und Kontrolle seiner Genehmigung (§§ 140, 161). Zu einer von den gesetzlichen Bestimmungen abweichenden Regelung der

Beitragszahlung ist die Zustimmung des Reichstags erforderlich (§ 32). Nach § 108 unterliegen die Versicherungsanstalten der Beaufsichtigung durch das Reichsversicherungsamt, welches jederzeit eine Prüfung ihrer Geschäftsführung vornehmen kann. Ferner ist beim Reichsversicherungsamt eine besondere Rechnungsstelle eingerichtet, der neben anderen Aufgaben die Verteilung der Renten und die Mitwirkung bei der Verteilung der Versicherungsbeiträge obliegt (§ 124). In gleicher Weise wie bei der Unfallversicherung erfolgt die Auszahlung der Invaliden- und Altersrenten durch die Postverwaltung (§§ 123, 125—127.).

Die übrigen Verwaltungsbefugnisse werden dagegen von den Landesregierungen ausgeübt: sie errichten insbesondere die Versicherungsanstalten (§§ 65, 67), bestellen die beamteten Vorstandsmitglieder (§ 74), bestimmen die Bildung des Ausschusses (§ 76) und die Wahlordnung (§ 77).

Eine entsprechende Einschränkung der Reichskompetenz wie bei der Unfallversicherung ist durch § 111 erfolgt: sofern nämlich für einen Einzelstaat ein besonderes Landesversicherungsamt errichtet ist, unterliegen die Versicherungsanstalten dieses Einzelstaats der Beaufsichtigung durch das Landesversicherungsamt.

Fassen wir die in den verschiedenen Versicherungszweigen dem Reich zustehenden Verwaltungsbefugnisse zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Bezüglich der Krankenversicherung besteht keine Befugnis des Reichs zur unmittelbaren Verwaltung gemäss der in Art. 4 der R. V. getroffenen Regelung; auf dem Gebiet der Invalidenversicherung stehen dem Reich unmittelbare Verwaltungsbefugnisse zu, während die Unfallversicherung einheitlich und zentralistisch verwaltet

wird. Doch wird diese Regelung durchbrochen durch die den Einzelstaaten erteilte Ermächtigung zur Errichtung besonderer Landesversicherungsämter.

§ 20. Patentwesen.

Die Beaufsichtigung und Gesetzgebung über die „Erfindungspatente“ ist dem Reich durch Art. 4, Ziffer 5 der R. V. zugewiesen. Indem das Reich von dieser Befugnis Gebrauch machte durch Erlass des Patentgesetzes vom 25. Mai 1877 (R. G. Bl. S. 501) — welches fast vollständig durch das Patentgesetz vom 7. April 1891 (R. G. Bl. S. 79) ersetzt ist —, ging es zugleich über die ihm im Art. 4 zugewiesenen Funktionen hinaus. Durch die §§ 13—19 wurde eine besondere Reichsbehörde zur Verwaltung des Patentwesens, das Patentamt, geschaffen, dessen Organisation durch die Verordnung zur Ausführung des Patentgesetzes vom 7. April 1891 und des Gesetzes betr. den Schutz von Gebrauchsmustern vom 1. Juni 1891 (datiert vom 11. Juli 1891, R. G. Bl. S. 349) näher geregelt wurde. Diese Organisation ist durch eine Reihe von später ergangenen Ausführungsverordnungen erweitert worden. Auf dem Gebiet des Patentwesens ist die Verwaltung der Einzelstaaten gänzlich ausgeschlossen.

Das Patentamt ist berufen zur Erteilung, zur Erklärung der Nichtigkeit und zur Zurücknahme der Patente (§ 13 des Patent-Ges.). Die Erteilung des Patents ist ein Akt der Verwaltung, keine richterliche Handlung: Aufgabe des Patentamts ist lediglich die Prüfung, ob die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, unter denen die Erteilung eines Patents zulässig ist, und die Führung der mit der Patenterteilung zusammenhängenden Geschäfte, insbesondere die Führung der Patentrolle und die Veröffentlichung im „Patent-

blatt“ (§ 19), die Ausfertigung der Patenturkunde (§ 27) sowie die Abgabe von Gutachten (§ 18). Dagegen sind die aus dem Patentrecht entspringenden Streitigkeiten zivil- und strafrechtlicher Natur den ordentlichen Gerichten zur Entscheidung überwiesen. Gemäss § 3 des Gesetzes betr. den Schutz von Gebrauchsmustern vom 1. Juni 1891 (R. G. Bl. S. 290) wird vom Patentamt auch die Rolle für Gebrauchsmuster und nach § 2 des Gesetzes zum Schutze der Warenbezeichnungen vom 12. Mai 1894 (R. G. Bl. S. 441) die Zeichenrolle geführt.

Das Patentamt ist eine vom Reichsamt des Innern ressortierende Reichsbehörde mit dem Sitz in Berlin. Seine Mitglieder werden, und zwar der Präsident auf Vorschlag des Bundesrats, vom Kaiser ernannt (§ 13 des Pat.-Ges.).

§ 21. Medizinal- und Veterinärpolizei.

Die Massregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei sind durch Art. 4, Ziffer 15 der R. V. der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reichs überwiesen.

a. Der Begriff der Medizinalpolizei im Sinn des Art. 4, Ziffer 15 bedarf zunächst einer Einschränkung. Denn „im weitesten Umfang gewinnt die Gesundheitspflege des Staats ihren praktischen Ausdruck nicht sowohl in selbständigen Ordnungen und Einrichtungen, sondern als integrierender Bestandteil anderweitiger Verwaltungsaufgaben, deren Ordnungen und Einrichtungen zwar zunächst durch ihren spezifischen Zweck bestimmt werden, die aber zugleich den mitbestimmenden Gesichtspunkt des Schutzes und der Förderung der menschlichen Gesundheit dulden und fordern“. [65] Wollte man daher den Begriff der Medizinalpolizei des Art.

[65] Haenel, Staatsr. I, S. 607.

4, Ziffer 15 in diesem umfassenden Sinn verstehn, so würde auf diesem Umweg die Zuständigkeit des Reichs auch für solche Angelegenheiten herbeigeführt werden, die an sich der Zuständigkeit der Gliedstaaten verblieben sind, so die gesamte Bau- und Verkehrspolizei, das Schulwesen, und die Einzelstaaten müssten ständig fürchten, dass in dieser Weise allmählich eins nach dem andern der ihnen verbliebenen Zuständigkeitsgebiete ihnen entzogen werden könnte.

Diese Erwägungen müssen zu der Ansicht führen, dass der Begriff der Medizinalpolizei nur auf solche Massregeln zu beschränken ist, die ausschliesslich der Förderung der menschlichen Gesundheit zu dienen bestimmt sind und nicht im Rahmen eines anderen Gesetzgebungs- oder Verwaltungszweigs geregelt werden. Hier haben daher insbesondere zahlreiche Bestimmungen der Gewerbeordnung und der Arbeiterversicherungsgesetze auszuscheiden.

Die bedeutendsten auf Grund des Art. 4, Ziffer 15 erlassenen Reichsgesetze sind das Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874 (R. G. Bl. S. 31) und das R. G. betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. Juni 1900 (R. G. Bl. S. 306); ferner das R. G. betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genussmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 14. Mai 1879 (R. G. Bl. S. 145) und das Weingesetz vom 7. April 1909 (R. G. Bl. S. 393).

In diesen Gesetzen sind grundsätzlich alle Befugnisse der unmittelbaren Verwaltung den Gliedstaaten überlassen. Durch § 18, Abs. 2 des Impfgesetzes ist den Einzelstaaten nicht nur die Ausführung selbst, sondern auch die Befugnis zum selbständigen Erlass von Ausführungsbestimmungen zugewiesen; nur ausnahmsweise ist durch §§ 7, Abs. 4; 9, Abs. 1; 11 der Bundesrat zum Erlass von Ausführungsver-

ordnungen befugt. Bezüglich der Seuchenbekämpfung ist durch § 37 des Gesetzes vom 30. Juni 1900 die Anordnung und Leitung der Abwehr- und Unterdrückungsmassregeln den Landesregierungen übertragen, der Erlass von Ausführungsbestimmungen dagegen dem Bundesrat vorbehalten (§§ 22, 24, 26, 27); dem Reichskanzler liegt ob, die Ausführung des Gesetzes durch die Landesregierungen zu überwachen (§ 41). Durch § 43 ist neben dem schon bestehenden Kaiserlichen Gesundheitsamt ein besonderer Reichsgesundheitsrat gebildet worden; beide Behörden sind keine Verwaltungsorgane, sondern den Reichszentralbehörden lediglich als wissenschaftlicher Beirat beigegeben und entfalten als solcher in erster Linie eine begutachtende Tätigkeit.

Durch § 4 des Gesetzes vom 14. Mai 1879 ist die polizeiliche Beaufsichtigung des Verkehrs mit Nahrungs- und Genussmitteln den Landesregierungen zugewiesen; das Gleiche gilt gemäss §§ 21, 25 Abs. 1 des Weingesetzes.

b. Der Begriff der „Veterinärpolizei" bedarf nicht der gleichen Einschränkung wie der Begriff „Medizinalpolizei"; es erhellt ohne weiteres, dass positive Vorkehrungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und Rücksichtnahme auf ihre Gefährdung eben ihrem Wesen und ihrer Bedeutung nach fast in alle Gebiete staatlicher Betätigung hineinspielen und daher viel weiter greifen als die Massnahmen der Veterinärpolizei. „Zweifellos ist es, dass die R. V. nicht an eine engere Bedeutung des Veterinärwesens, als beschränkt auf Heilung der Tierkrankheiten gedacht hat, sondern mit Veterinärpolizei die Gesamtheit der Verwaltungsmassregeln bezeichnet, welche die Vorbeugung und Beseitigung der Tierkrankheiten bezwecken". [66])

---

[66]) Haenel, Staatsr. I, S. 708.

Die vom Reich auf dem Gebiet der Veterinärpolizei getroffenen gesetzlichen Massregeln sind das Viehseuchengesetz vom 26. Juni 1909 (R. G. Bl. S. 519) und das Bundesgesetz betr. Massregeln gegen die Rinderpest vom 7. April 1869 (B. G. Bl. S. 105).

Durch das Viehseuchengesetz ist die Verwaltung des Reichs wie bei der Medizinalgesetzgebung geordnet: die unmittelbare Verwaltung ist Sache der Einzelstaaten (§ 2), das Recht der Beaufsichtigung dem Reichskanzler übertragen (§ 4, Abs. 1, 2). Im Fall jedoch, dass die Seuche gleichzeitig in mehreren Gliedstaaten auftritt oder sie bedroht, hat der Reichskanzler für Herstellung und Erhaltung einheitlicher Massregeln durch die verschiedenen Landesbehörden zu sorgen und kann nötigenfalls sogar diese unmittelbar mit Weisungen versehen (§ 4, Abs. 3).

Grundsätzlich in gleicher Weise ist die Verwaltung bezüglich der Massregeln gegen die Rinderpest durch das Bundesgesetz vom 7. April 1869 geordnet. Doch ist in einigen Beziehungen hier die Verwaltungstätigkeit des Reichs erweitert; so wird hier vom Kaiser eine allgemeine Instruktion erlassen, welche den von den Einzelstaaten zu treffenden Bestimmungen zur Grundlage dient (§ 8). Auch kann der Reichskanzler „erforderlichen Falls", also ohne an das Vorhandensein besonderer gesetzlich fixierter Voraussetzungen gebunden zu sein, selbständig Anordnungen treffen oder durch einen Reichskommissar die Landesbehörden unmittelbar mit Anweisungen versehn lassen (§ 12). Diesen erweiterten Verwaltungsbefugnissen des Reichs entspricht es, dass gemäss § 3 der Wert für die getöteten Tiere, vernichteten Sachen usw. aus der Reichskasse vergütet wird, während nach § 67 des Viehseuchengesetzes nicht die Reichskasse die entsprechenden Entschädigungen zu gewähren hat.

Nach den in § 8 über das Recht zum Abschluss von Staatsverträgen gemachten Ausführungen ist das Reich befugt, Staatsverträge medizinal- oder veterinärpolizeilichen Inhalts mit fremden Staaten abzuschliessen. Von diesem Recht hat es Gebrauch gemacht durch Teilnahme an einer Reihe von internationalen Vereinbarungen gesundheitspolizeilicher Natur, von denen die Übereinkunft betr. Massregeln gegen Pest, Cholera und Gelbfieber vom 3. Dezember 1903 (R. G. Bl. 1907, S. 425) hervorzuheben ist, sowie durch Abschluss des Viehseuchen-Übereinkommens zwischen dem deutschen Reich und Österreich-Ungarn vom 6. Dezember 1891 (R. G. Bl. 1892, S. 90).

5. Die Verwaltung der Finanzen.

§ 22.

Die Befugnis des Reichs zur Regelung seines Finanzwesens ist selbstverständlich und bedarf an sich keines besonderen Ausspruchs der Verfassung. Das Reich, das mit eigenen Organen ausgestattet ist, das zur Erfüllung seiner zahlreichen Aufgaben eine umfangreiche Behördenorganisation ausgebildet hat, bedarf der materiellen Sachgüter, welche allein die Erhaltung seiner Organe und Behörden gewährleisten können. „Das Reich ist selbstverständlich Subjekt einer umfassenden Wirtschaft“. [67]) Doch auch durch ausdrückliche Bestimmung hat die Reichsverfassung dieser tatsächlichen Notwendigkeit die rechtliche Form gegeben: in Art. 4, Ziffer 2 weist sie dem Reich die gesetzgeberische und beaufsichtigende Kompetenz über „die Zoll- und Handelsgesetzgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu ver-

[67]) Haenel, Staatsr. I, S. 361.

wendenden Steuern“ zu; eingehende Bestimmungen über die Reichsfinanzen bringt die Reichsverfassung in den Art. 69 bis 73, solche über das Zoll- und Handelswesen in den Art. 33 bis 40.

Das Finanzwesen oder die Staatswirtschaft bezeichnet die Gesamtheit der staatlichen Tätigkeiten und Einrichtungen, welche die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung der zur Deckung des Staatsbedarfs erforderlichen Mittel zum Gegenstand haben. Das deutsche Reich als Staatswesen ist Subjekt einer Einzelwirtschaft, der Reichswirtschaft, es besitzt aktives und passives Vermögen und hat zur Bestreitung der laufenden Verwaltungsaufgaben Einnahmen und Ausgaben.

Die Tätigkeit des Reichs als Wirtschaftssubjekt tritt nach zwei verschiedenen Richtungen hin in die Erscheinung: zunächst kommt hier die Stellung der Reichswirtschaft nach aussen gegenüber anderen Wirtschaftssubjekten in Frage, insofern diese Stellung sich nicht in der Ausübung öffentlich-rechtlicher Befugnisse äussert, sondern auf der Grundlage rein vermögensrechtlicher Verhältnisse in den Formen des Privatrechts hervortritt. In dieser Beziehung „steht das Reich den übrigen einzelwirtschaftlichen Trägern solcher Rechte und Verpflichtungen koordiniert zur Seite“ [68]) und führt als solches die Bezeichnung „Reichfiskus“. Nach der andern Seite kommt die innere Stellung des Reichs gegenüber seinen Untertanen in Betracht, wie sie sich in der Ausübung staatshoheitsrechtlicher Befugnisse äussert; als Subjekt von obrigkeitlichen Rechten und Pflichten untersteht es den Normen des öffentlichen Rechts.

---

[68]) v. Heckel, a. a. O. S. 703.

Die Stellung des Reichs als Fiskus unterliegt also den Grundsätzen des Privatrechts; lediglich die Frage, durch welche Behörde in den einzelnen konkreten Rechtsfällen die privatrechtliche Vertretung des Reichsfiskus wahrgenommen wird, ist eine Frage des öffentlichen Rechts und richtet sich nach der Regelung des Behördenorganismus im Reich und nach den Vorschriften, durch welche die Kompetenzen der einzelnen Behörden festgelegt sind. Diese Frage bedarf daher an dieser Stelle, wo es sich um die rechtliche Gestaltung der Finanzverwaltung handelt, keiner Berücksichtigung.

Durch Erlass vom 14. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 196) wurde die bisher unter Leitung des Reichskanzlers stehende Finanzverwaltung des Reichs dem Reichsschatzamt, einer besonderen dem Reichskanzler unmittelbar unterstehenden Zentralbehörde, übertragen. Diesem steht daher die Leitung der gesamten Reichsfinanzverwaltung zu, soweit diese nicht ihrer Natur nach anderen Ressorts gebührt oder durch ausdrückliche Vorschrift besonderen Behörden übertragen ist.

a. Das Reichsvermögen.

§ 23. Das aktive Reichsvermögen.

Das aktive Reichsvermögen zerfällt, wie jedes Staatsvermögen, in das Verwaltungsvermögen und das Finanzvermögen.

1. Das Verwaltungsvermögen umfasst den Gesamtbestand der Gegenstände, welche nicht die Bestimmung haben, dem Reich eine Einnahme zu gewähren, sondern allein den Zwecken der Reichsverwaltung dienen sollen. Es besteht demnach aus allen Inventarstücken und Vorräten einschliesslich der zur unmittelbaren Verwendung bereitgehaltenen

Geldbestände. Diese Gegenstände unterstehn naturgemäss denjenigen Verwaltungszweigen, deren Zweck sie zu dienen bestimmt sind und werden daher nicht von der allgemeinen Finanzverwaltung erfasst. Die besonderen gesetzlichen Bestimmungen, die bezüglich des im Eigentum des Reichs stehenden Verwaltungsvermögens ergangen sind, wie z. B. das R. G. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873, betreffen lediglich die Regelung der Eigentums- und sonstigen Rechtsverhältnisse an den Gegenständen des Reichsverwaltungsvermögens.

2. Eine besondere Verwaltung besteht hingegen teilweise an den Gegenständen des Reichsfinanzvermögens. Das Finanzvermögen (werbendes Staatsvermögen) ist die Gesamtheit der Gegenstände, die bestimmt sind, dem Reich als Einnahmequelle zu dienen.

Zu dem Finanzvermögen des Reichs gehören die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen und Luxemburg. Diese sind, soweit sie in Elsass-Lothringen belegen sind, durch Zusatzartikel I des Friedensvertrags zwischen dem deutschen Reich und Frankreich vom 10. Mai 1871 (R. G. Bl. S. 223) in das Eigentum des deutschen Reichs übergegangen; die dem Grossherzogtum Luxemburg gehörenden Wilhelm-Luxemburg-Bahnen sind auf Grund der Übereinkunft zwischen dem deutschen Reich und Luxemburg vom 11. Juni 1872 (R. G. Bl. S. 330) durch R. G. vom 15. Juli 1872 (R. G. Bl. S. 329) in die Verwaltung und den Betrieb des deutschen Reichs übernommen worden. Durch Kaiserlichen Erlass vom 9. Dezember 1871 (R. G. Bl. S. 480) ist für den vollständigen Ausbau, die Verwaltung und den Betrieb der Reichseisenbahnen die Kaiserliche Generaldirektion der Eisenbahnen in

Elsass-Lothringen, eine vom Reichskanzleramt unmittelbar ressortierende Behörde, mit dem Sitz in Strassburg eingerichtet worden; sodann wurde durch Kaiserlichen Erlass vom 27. Mai 1878 (R. G. Bl. 1879, S. 193) die obere Verwaltung vom Reichskanzleramt abgezweigt und eine besondere, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellte Zentralbehörde, das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, gebildet, dem die Generaldirektion nunmehr unterstellt wurde. Zum Chef dieser Behörde wurde der preussische Minister der öffentlichen Arbeiten ernannt.

Zum Finanzvermögen des Reichs gehören ferner die im Reichseigentum stehenden Anstalten des Post- und Telegraphenwesens und sein Anteil am Reingewinn der Reichsbank. Die Verwaltung dieser Anstalten ist bereits in den §§ 13 und 17 dargestellt worden.

In der Verwaltung und dem Eigentum des Reichs steht auch die Reichsdruckerei. Das Reich hat gemäss § 1, Abs. 1, Ziffer 1 und Abs. 4 des R. G. vom 23. Mai 1877 (R. G. Bl. S. 500) die v. Deckersche Druckerei erworben und weiterbetrieben. Sodann ist auf Grund des § 1 des R. G. vom 15. Mai 1879 (R. G. Bl. S. 139) die Königlich Preussische Staatsdruckerei in das Vermögen des Reichs übergegangen und mit der v. Deckerschen Druckerei zu einem einheitlichen Betrieb verschmolzen worden. Nach der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 29. Juli 1879 (Zentralblatt f. d. Deutsche Reich, S. 493) wird dieselbe verwaltet durch eine Behörde unter dem Namen „Direktion der Reichsdruckerei“ mit dem Sitz in Berlin, die dem Reichspostamt unterstellt ist. In der Reichsdruckerei erscheint der „Deutsche Reichs- und Preussische Staatsanzeiger“, eine Tageszeitung, an deren Einnahme das Reich und Preussen je zur Hälfte beteiligt sind.

Ausser diesen technischen Anstalten gehören zum Reichsvermögen besondere Fonds, grössere Geldbestände, deren Ansammlung zu bestimmten Zwecken erfolgt ist.

Durch Gesetz vom 11. November 1871 (R. G. Bl. S. 403) wurde aus Mitteln der französischen Kriegsentschädigung der Reichskriegsschatz in Höhe von 120 Millionen Mark in gemünztem Gold gebildet. Über diese Summe kann nur zu Mobilmachungszwecken auf Grund kaiserlicher Anordnung und unter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags verfügt werden (§ 1). Die Verwaltung ist dem Reichskanzler übertragen (§ 3); zur unmittelbaren Verwaltung über die Bestände, Ausgaben und Einnahmen ist gemäss § 2 der Verordnung betr. die Verwaltung des Reichskriegsschatzes vom 22. Januar 1874 (R. G. Bl. S. 9) eine besondere Rendantur gebildet worden, deren Beamte vom Reichskanzler ernannt werden; die Beaufsichtigung dieser Rendantur ist durch § 3 dieser Verordnung einem vom Reichskanzler zu bestellenden Kurator übertragen worden. Die Kontrolle über die gesamte Verwaltung wird von der Reichsschuldenkommission geführt (§ 3, Abs. 1, 2 des Ges. v. 11. Nov. 1871).

Aus den Mitteln der Kriegsentschädigung [69]) wurde ferner durch R. G. vom 23. Mai 1873 (R. G. Bl. S. 117) der Reichsinvalidenfonds mit einem Vermögen von 561 Millionen Mark gegründet; er hat die Bestimmung, die Mittel zur Bestreitung derjenigen Ausgaben sicherzustellen, welche dem Reich durch die verschiedenen Pensionsgesetze für die Kriegsinvaliden zur Last gelegt sind (§ 1). Durch §§ 11, 12 wurde die

---

[69]) Aus diesen Mitteln sind ferner der Reichsfestungsbaufonds, der Reichseisenbahnbaufonds und der Reichstagsgebäudefonds gebildet worden, welche durch Verbrauch der Mittel oder Erfüllung ihrer Zwecke später ihre Auflösung gefunden haben.

Verwaltung von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesondert und selbständig von einer besonderen Reichsbehörde unter dem Namen „Verwaltung des Reichsinvalidenfonds“ geführt, die nur in beschränktem Mass der oberen Verwaltung des Reichskanzlers unterstand. Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds unterliegt einer fortlaufenden Kontrolle durch die Reichsschuldenkommission, die zu diesem besonderen Zweck verstärkt wird (§ 13).

Durch § 15 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 (R. G. Bl. S. 303) wurde bestimmt, dass die Überschüsse der Getreide- und Viehzölle zur Erleichterung der Durchführung einer Witwen- und Waisenversicherung zu verwenden seien. Durch das R. G. betr. den Hinterbliebenenversicherungsfonds und den Reichs-Invalidenfonds vom 8. April 1907 (R. G. Bl. S. 89) ist aus diesen Überschüssen ein besonderer Fonds unter dem Namen „Hinterbliebenenversicherungsfonds“ gebildet worden; seine Verwaltung wurde unter der oberen Leitung des Reichskanzlers und der Aufsicht der Reichsschuldenkommission von der Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds geführt.

Durch R. G. vom 1. Juni 1909 (R. G. Bl. S. 469) ist die Verwaltung des Invaliden- und des Hinterbliebenenversicherungsfonds dem Reichskanzler übertragen worden.

Schliesslich wurde aus der französischen Kriegskostenentschädigung durch das Gesetz betr. die Feststellung des Haushalts-Etats für das Jahr 1872 vom 4. Dezember 1871 (R. G. Bl. S. 412) der Betrag von 3 750 000 Talern als „Betriebsfonds der Reichskasse“ in den Haushaltsplan eingestellt. Diese Betriebsfonds wurden infolge der wachsenden Ausdehnung des Reichsverwaltung verschiedentlich erhöht, so durch § 3 der Etatsgesetzes für das Rechnungsjahr

1882/83 vom 15. Februar 1882 (R. G. Bl. S. 11). „Da diese Fonds durch die Bedürfnisse der Verwaltung nicht absorbiert werden, sondern nach vollständiger etatsmässiger Leistung aller Einnahmen und Ausgaben als Kassenüberschuss erscheinen und — falls sie aus irgend einem Grund entbehrlich werden sollten — zur freien Verfügung des Reichs stehn, so sind sie dem Finanzvermögen desselben zuzuzählen". [70]) Die Verwaltung erfolgt durch diejenigen Behörden, denen ein Betriebsfonds überwiesen ist.

Zum Reichsfinanzvermögen gehören endlich die den Schutzgebieten Togo und Südwestafrika gewährten Darlehen (R. G. v. 23. Juli 1904 — R. G. Bl. S. 329; R. G. v. 16. März 1907 — R. G. Bl. S. 73). Mangels besonderer gesetzlicher Bestimmung sind die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen vom Reichsschatzamt zu treffen.

§ 24. Die Reichsschulden.

Dem Reichsvermögen als den Aktivbeständen in der Reichsbilanz stehen als Passivposten die Schulden gegenüber. In gleicher Weise wie beim Aktivvermögen ist auch bei den Reichsschulden zu unterscheiden zwischen den Verwaltungsschulden und den Finanzschulden oder Reichsschulden i. e. S.

1. Unter Verwaltungsschulden sind alle durch die laufende Tätigkeit der Verwaltungsorgane eingegangenen Verpflichtungen zu verstehen; ihre Kontrahierung ist Sache der einzelnen Ressorts innerhalb ihres Tätigkeitsbereichs, ihre Erfüllung wird bewirkt aus den den einzelnen Organen überwiesenen laufenden Mitteln. Insoweit folgt deren Berechtigung zur Eingehung von Verpflichtungen innerhalb des durch das Etatsgesetz gezogenen Rahmens aus dem Wesen

[70]) Laband, Staatsr. IV, S. 355.

der Sache und bedarf daher keiner besonderen gesetzlichen Begründung.

2. Die Finanzschulden dagegen, die „in Fällen eines ausserordentlichen Bedürfnisses“ eingegangen werden, bedürfen gemäss Art. 73 der R. V. zu ihrer Begründung eines Aktes der Reichsgesetzgebung. Nach ihrem rechtlichen Charakter fallen die Finanzschulden unter die Normen des Privatrechts, da hier das Reich in seiner Eigenschaft als Wirtschaftssubjekt anderen gleichstehenden Wirtschaftssubjekten als privatrechtlicher Schuldner gegenübertritt. Art. 73 der R. V. scheidet diese Reichsschulden i. e. S. in aufgenommene Anleihen und übernommene Garantien.

Die Verwaltung der Reichsschulden ist zuerst bezüglich der nach dem B. G. vom 9. November 1867 aufzunehmden Bundesanleihe geregelt worden durch das B. G. vom 19. Juni 1868 (B. G. Bl. S. 339); nach §§ 1, 2 dieses Gesetzes ist die Verwaltung dieser Anleihe der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der oberen Leitung des Bundeskanzlers übertragen worden. Durch die späteren Anleihegesetze vom 6. April 1870, 12. Mai 1873, 27. Januar 1875 und 30. März 1887 wurde diese Regelung der Schuldenverwaltung beibehalten. Eine zusammenfassende, kodifikatorische Regelung ist erfolgt durch den Erlass der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 (R. G. Bl. S. 129). Hiernach erfolgt die Bereitstellung der ausserordentlichen im Wege des Kredits zu beschaffenden Geldmittel, welche die Reichsverwaltung zur Bestreitung einmaliger Ausgaben benötigt, auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung des Reichskanzlers durch Aufnahme einer verzinslichen Anleihe mittels Ausgabe von Schuldverschreibungen oder durch Ausgabe von Schatzanweisungen (§ 1). Die Bestimmung darüber,

zu welcher Zeit, durch welche Stelle und in welchen Beträgen Schuldverschreibungen ausgegeben werden sollen, sowie die Festsetzung des Zinssatzes, die Bestimmung der Kündigungsbedingungen und des Emissionskurses steht dem Reichskanzler zu (§ 2); für die Ausgabe von Schatzanweisungen sind dem Reichskanzler durch § 7, Abs. 1 die entsprechenden Befugnisse erteilt. Die Ausstellung der Schuldverschreibungen nebst Zinsscheinen und Erneuerungsscheinen und der Schatzanweisungen erfolgt durch die Reichsschuldenverwaltung (§§ 3, 7, Abs. 4); die Kündigung der Anleihen ist der Reichsgesetzgebung vorbehalten (§ 6), während die Geschäfte der Verzinsung und Tilgung der Anleihen und der Verzinsung und Einlösung der Schatzanweisungen durch die Reichsschuldenverwaltung erfolgt (§ 8). Die Aufgaben der Reichsschuldenverwaltung werden „bis auf weiteres“ von der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der oberen Leitung des Reichskanzlers erledigt (§§ 9, 10). Zur Ausübung der fortlaufenden Kontrolle über die der Reichsschuldenverwaltung übertragenen Geschäfte ist die Reichsschuldenkommission gebildet (§ 12), die im Gegensatz zur Reichsschuldenverwaltung ein eigenes Organ des Reichs ist.

Durch R. G. vom 31. Mai 1891 [71]) ist das Reichsschuldbuch geschaffen worden; durch diese Einrichtung wird es ermöglicht, Inhaberschuldverschreibungen der Reichsanleihen in Buchschulden auf den Namen eines bestimmten Gläubigers umzuschreiben. Die Führung des Reichsschuldbuchs sowie die mit der Umschreibung im Zusammenhang stehenden Verwaltungsakte sind der Reichsschuldenverwaltung übertragen.

---

[71]) Das Gesetz ist abgeändert durch R. G. vom 6. Mai 1910 (R. G. Bl. S. 665) und in dieser abgeänderten Fassung veröffentlicht durch Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 21. Mai 1910 (R. G. Bl. S. 840).

b. Die Reichshaushaltung.

§ 25.

Die Reichshaushaltung bedeutet die Verwaltung des Reichs über seine laufenden Einnahmen und Ausgaben. In dem Reichshaushaltsplan oder Etat werden sämtliche Ausgaben, die das Reich zur Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben machen muss, und die zu ihrer Deckung vorhandenen Einnahmen ziffernmässig gegenüberstellt. Naturgemäss bilden die aus dem Reichsvermögen gezogenen Einnahmen einen erheblichen Bestandteil der Gesamteinnahmen und ebenso entfällt ein starker Anteil an den Reichsausgaben auf den Schuldendienst, die für die Verwaltung, Verzinsung und Tilgung der Schulden gemachten Aufwendungen. Hieraus ist ersichtlich, dass die Aufgaben der Vermögensverwaltung sich mit denen der laufenden Haushaltung unmittelbar berühren und sogar ineinander übergehn, insoweit nämlich die erwähnten Einnahmen und Ausgaben der Vermögensverwaltung als Aktiv- und Passivposten in der laufenden Etatsverwaltung erscheinen.

Massgebend für die Haushaltung des Reichs sind gemäss Art. 69 bis 72 der R. V. die besonderen Steuergesetze und der Reichshaushaltsetat, der, an sich ein Verwaltungsakt, nach der positiven Vorschrift des Art. 69 im Wege der Gesetzgebung festgestellt werden muss.

Die Tätigkeit der Reichsverwaltung innerhalb der laufenden Reichswirtschaft vollzieht sich demgemäss zunächst in der Aufstellung eines Entwurfs des Haushaltsplans, dessen endgültige Feststellung durch die gesetzgebenden Faktoren erfolgt, und demnächst in dem Vollzug des gesetzlich festgelegten Etats nach Massgabe der Steuergesetze. Als dritte Aufgabe der Verwaltung kommt gemäss Art. 72 der R. V.

die Rechnungslegung der Verwaltung zur Entlastung durch die Gesetzgebungsorgane hinzu.

Die Finanzverwaltung als vorbereitende Tätigkeit für die Feststellung des Reichshaushaltsetats gehört zur Aufgabe der zuständigen Zentralbehörde, des Reichsschatzamts, und bewegt sich ganz im Rahmen der einschlägigen Verfassungsbestimmungen.

Hingegen sind die Verwaltungstätigkeiten bei der Verwirklichung des festgesetzten Haushaltsplans, die Erhebung der Einnahmen und die Leistung der Ausgaben, vielseitiger und zwischen oberen, mittleren und unteren Behörden, zwischen Reich und Einzelstaaten geteilt.

§ 26. Die Erhebung der Einnahmen.

Die Einnahmen des Reichs bestehn aus Einkünften privatrechtlichen und aus solchen staatsrechtlichen Charakters, je nachdem sie vom Reich im Weg privatwirtschaftlicher Betätigung gezogen werden oder ihm auf Grund seiner Staatshoheitsrechte erwachsen.

Zu den Einnahmen des Reichs, die einen privatrechtlichen Charakter tragen, gehören die aus dem Betrieb der Reichseisenbahnen, der Post und der Reichsdruckerei gewonnenen und auf seiner Beteiligung an der Reichsbank beruhenden Einnahmen. Die Verwaltungsbefugnisse des Reichs in diesen Zweigen sind bereits in den Abschnitten über das Postwesen und das Reichsvermögen — §§ 13 und 23 — zur Darstellung gelangt.

Die Einnahmen staatsrechtlicher Natur setzen sich aus den eigenen Reichseinnahmen, nämlich Zöllen und Steuern, und den von den Gliedstaaten erhobenen Beiträgen zusammen. Das Recht des Reichs, eigene Einnahmen aus Zöllen und

Steuern zu ziehn, gründet sich insbesondere auf Art. 4, Ziffer 2; 35 der R. V. Die für die Reichszwecke zu erhebenden Abgaben lassen sich nach finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten in fünf Kategorien scheiden: 1. Zölle und Verbrauchssteuern, 2. Stempelabgaben, 3. Erschaftssteuer, 4. Zuwachssteuer, 5. Gebühren.

a. Eigene Reichseinnahmen.

1. Die grundlegenden Bestimmungen über die Zölle und Verbrauchssteuern finden sich im Abschnitt VI der R. V. „Zoll- und Handelswesen" (Art. 33—40). Hiernach steht dem Reich die Gesetzgebung auf diesem Gebiet ausschliesslich zu (Art. 35). Von diesem Recht zur Gesetzgebung hat es Gebrauch gemacht — nachdem schon das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 (B. G. Bl. S. 317) auf Grund des Art. 40 der R. V. als Reichsgesetz gehandhabt worden war [72]) — durch Erlass des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 (R. G. Bl. S. 303). Art. 35 der R. V. behält dem Reich ferner die Salz-, Tabak-, Branntwein-, Bier- und Zuckersteuer vor, während ihm durch das R. G. vom 9. Mai 1902 (R. G. Bl. S. 155) die Schaumweinsteuer, durch R. G. vom 3. Juni 1906 (R. G. Bl. S. 631) die Zigarettensteuer und durch die Reichsfinanzreform von 1909 (vgl. die entsprechenden Reichsgesetze vom 15. Juli 1909) die Zündwaren- und Leuchtmittelsteuer neu zugewiesen wurden. Bezüglich der Erhebung und Verwaltung dieser Steuern ist durch Art. 36 der R. V. bestimmt worden, dass diese jedem Gliedstaat überlassen bleiben solle, soweit dieser sie bisher ausgeübt habe. Diese letztere einschränkende Bestimmung will besagen, dass nur diejenigen Einzelstaaten das Recht zur eigenen Verwaltung der Zölle und Verbrauchs-

72) Vgl. hierüber Meyer-Dochow, Verwaltungsr. S. 651.

steuern besitzen sollen, die es auch noch zur Zeit der Reichsgründung ausgeübt haben, und dass die vor der Begründung des Reichs zwischen den einzelnen Gliedstaaten getroffenen Vereinbarungen über anderweite Regelung der Verwaltung ihre Gültigkeit behalten sollen.

Demgemäss ist die Kompetenz des Reichs zur eigenen Verwaltung auf diesem Gebiet ausgeschlossen; alle Verwaltungstätigkeiten, die Organisation der Zollbehörden, der Erlass von Verwaltungsverordnungen, die Erhebung der Zölle und Verbrauchssteuern werden von den Einzelstaaten ausgeübt. Eine eigene Verwaltung des Reichs findet demnach nur statt bei der Vereinnahmung der von den einzelnen Staaten gemäss Art. 38 der R. V. an das Reich abzuliefernden Beträge. Die Kosten der Erhebung und Verwaltung sind von den Gliedstaaten zu tragen, doch werden sie ihnen in dem durch Art. 38 Abs. 2, Ziffer 3 der R. V. bestimmten Umfang vom Reich auf dem Weg der Verrechnung erstattet.

Wenn hiernach dem Reich auch nicht die eigene und unmittelbare Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern zusteht, so ist doch die Gestaltung der verschiedenen einzelstaatlichen Verwaltungsorganisationen nach einheitlichen Grundsätzen durch den Vertrag über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins vom 8. Juli 1867 (B. G. Bl. S. 81) vereinbart worden, wo in den Art. 3, § 6, Art. 16, Ziffer 4 und Art. 19 verabredet worden ist, dass die Verwaltung der gemeinsamen Abgaben, die Organisation der Behörden, die Anordnung, Besetzung und Instruktion der Lokal- und Bezirksstellen für die Erhebung und Aufsicht und die Besoldungsverhältnisse der Beamten in möglichste Übereinstimmung gebracht werden sollen. Diese Bestimmungen sind durch Art. 40 aufrecht erhalten worden; sie sind hier-

durch von einer vertraglichen Verpflichtung zu einer Rechtspflicht der einzelnen Gliedstaaten geworden, und haben durch das dem Reich zustehende Aufsichts- und Kontrollrecht erhöhte Wirksamkeit erlangt. Diese Aufsichtsrechte des Reichs werden nicht durch eine Zentralbehörde, sondern durch besondere Reichsbeamte ausgeübt, die den einzelstaatlichen Zoll- und Steuerämtern — als „Stationskontrolleure" — und den Direktivbehörden — als „Reichsbevollmächtigte für Zölle und Steuern"— beigeordnet und vom Kaiser nach vorheriger Anhörung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen ernannt werden (Art. 36, Abs. 2). Die diesen Beamten übertragenen Befugnisse sind durch Art. 20, Abs. 3, 4 des Zollvereinsvertrags näher geregelt; über die von ihnen zur Anzeige gebrachten Mängel entscheidet der Bundesrat (Art. 36, Abs. 3). [73])

Durch besondere Verfassungsbestimmung (Art. 35, Abs. 2) ist die Besteuerung des Biers in Bayern, Württemberg und Baden der Landesgesetzgebung vorbehalten; das in diesen Staaten ebenfalls für die Branntweinbesteuerung bestehende Reservatrecht ist weggefallen, nachdem das R. G. betr. die Besteuerung des Branntweins vom 24. Juni 1887 (R. G. Bl. S. 253) unter Zustimmung dieser Staaten durch kaiserliche Verordnungen auch dort eingeführt worden ist. Die Bierbesteuerung ist auch in Elsass-Lothringen durch § 4 des R. G. betr. die Einführung der Verfassung des deutschen

[73]) Die Verwaltungskompetenz der Gliedstaaten ist durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift auf die später eingeführten Verbrauchssteuern ausgedehnt worden; ebenso sind auch hier die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern und die ihnen unterstellten Aufsichtsbeamten (Stationskontrolleure) zur Ausübung der Reichsaufsicht bestellt. Vergl. § 28 des Schaumweinsteuergesetzes v. 9. Mai 1902, § 39 des Zündwarensteuerges. v. 15. Juli 1909 (R. G. Bl. S. 814), § 37 des Leuchtmittelsteuerges. v. 15. Juli 1909 (R. G. Bl. S. 880).

Reichs in Elsass-Lothringen vom 25. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 161) der Landesgesetzgebung vorbehalten.

2. Zu den Reichsstempelabgaben gehören der durch R. G. vom 3. Juli 1878 (R. G. Bl. S. 133) eingeführte Spielkartenstempel und eine Reihe von Urkundenstempeln, die durch das Wechselstempelgesetz und das Reichsstempelgesetz — beide vom 15. Juli 1909 (R. G. Bl. S. 825, 833) — teils verändert worden, teils neu zur Einführung gelangt sind. Auf die Reichsstempelabgaben, die sämtlich von den Einzelstaaten erhoben und verwaltet werden, [74]) ist mit Ausnahme des Spielkartenstempels (§ 22 dieses Gesetzes) die durch besondere Reichsbeamte zu vollziehende Kontrolle nicht erstreckt worden. Die Überwachung der Ausführung durch die Einzelstaaten erfolgt demnach durch das Reichsschatzamt.

3. Durch das R. G. vom 3. Juni 1906 (R. G. Bl. S. 654) ist die Reichserbschaftssteuer eingeführt worden, deren Ertrag gemäss Art. I, § 5 Abs. 1 des R. G. betr. Änderung im Finanzwesen vom 15. Juli 1909 (R. G. Bl. S. 743) zu drei Vierteln in die Reichskasse fliesst. Auch ihre Verwaltung und Erhebung ist den Einzelstaaten übertragen (§§ 33, 34); die Kontrolle wird vom Reich durch die den Landesbehörden zugeteilten Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern ausgeübt (§ 35).

4. Als Schlussstein der Reichsfinanzreform des Jahres 1909 [75]) ist durch das Zuwachssteuergesetz vom 14. Februar 1911 (R. G. Bl. S. 33) den schon bestehenden Reichssteuern

---

[74]) § 21 des Gesetzes vom 3. Juli 1878; §§ 25, 26 des Wechselstempelges.; §§ 99, 100 des Reichsstempelges.

[75]) Vgl. Art. 5a des R. G. wegen Änderung des Reichsstempelgesetzes vom 15. Juli 1909 (R. G. Bl. S. 717); § 90 des Reichsstempelgesetzes vom 15. Juli 1909.

die Zuwachssteuer hinzugefügt worden; diese Steuer ist eine Abgabe von dem Wertzuwachs beim Übergang des Eigentums an inländischen Grundstücken, der ohne Zutun des Eigentümers entstanden ist (§ 1). Auch hier ist die Erhebung und Verwaltung den Gliedstaaten überlassen (§ 35). Die Ausübung der Kontrolle erfolgt grundsätzlich durch die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern; doch kann der Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrats die Kontrollgeschäfte auch anderen Beamten übertragen (§ 36). Von dem Ertrag der Zuwachssteuer erhält das Reich 50 vom Hundert (§ 58).

5. Zu den eigenen Reichseinnahmen gehören ferner die Gebühren, d. h. Abgaben, die als Entgelt für die Vornahme von amtlichen Handlungen der Reichsbehörden erhoben werden; hierher sind zu zählen die Gebühren der Konsulate, des Patentamts, der Münzstätten und Eichämter, der Schiffsvermessungsbehörden u. a. m. Ihre Erhebung und Verwaltung ist Sache der die Amtshandlung vornehmenden Behörde.

b. Beiträge der Einzelstaaten (Matrikularbeiträge).

Nach Art. 70 der R. V. sollen die Ausgaben des Reichs, soweit sie nicht durch eigene Reichseinnahmen gedeckt werden, durch Beiträge der einzelnen Gliedstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufgebracht werden. Ihre Feststellung erfolgt durch das Etatsgesetz. Die zur Aufbringung der Matrikularbeiträge erforderlichen Verwaltungsmassnahmen zu treffen, ist natürlich Sache der Einzelstaaten.

§ 27. Das Kassenwesen.

Die unmittelbare Verwaltung des Reichs setzt wieder ein bei der Abführung der von den Einzelstaaten unter Aufsicht des Reichs erhobenen Steuern und geleisteten Bei-

träge in die Reichskasse. Die Reichskassenverwaltung war zunächst in den Händen der preussischen Generalstaatskasse unter dem Namen „Generalkasse des Norddeutschen Bundes“, [76]) die durch Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 1. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 126) den Namen „Reichshauptkasse“ erhielt. Nachdem durch § 22 des Reichsbankgesetzes vom 14. Mai 1875 die Reichsbank verpflichtet worden war, unentgeltlich für Rechnung des Reichs Einzahlungen anzunehmen und Auszahlungen bis zur Höhe des Reichsguthabens zu leisten, [77]) wurde durch Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 29. Dezember 1875 (Zentr. Bl. S. 821) bestimmt, dass die Wahrnehmung der Zentralkassengeschäfte des Reichs auf die Reichsbankhauptkasse übertragen und bei dieser eine besondere Geschäftsabteilung unter dem Namen „Reichs-Hauptkasse“ eingerichtet werden sollte. Die Erhebung der einzelnen Einnahmen und die Leistung der einzelnen Ausgaben erfolgt durch Anweisung des Reichsschatzamts sowie der mit der Ausführung von Etats der Reichsverwaltung beauftragten Behörden.

§ 28. Die Rechnungslegung und Entlastung.

Als dritte Tätigkeit der Verwaltung bei der Durchführung der Reichswirtschaft kommt die gemäss Art. 72 der R. V. zur Entlastung gegenüber den gesetzgebenden Faktoren erforderliche Rechnungslegung über die Verwendung der Einnahmen in Betracht. Die Rechnungslegung ist Sache

---

[76]) Vgl. Bekanntmachung des Bundeskanzlers vom 21. Januar 1868 (B. G. Bl. S. 1).

[77]) Durch Art. 7 des R. G. betr. Änderung des Bankgesetzes vom 1. Juni 1909 (R. G. Bl. S. 515) ist die Vorschrift des § 22 dahin erweitert worden, dass die Reichsbank generell verpflichtet ist, die „Geschäfte der Reichshauptkasse“ unentgeltlich zu besorgen.

des Reichskanzlers (Art. 72), doch müssen naturgemäss zuvor sämtliche Verwaltungsbehörden des Reichs die ihr Ressort betreffenden Rechnungen zusammenstellen und prüfen und sodann in die Hände des Reichskanzlers zur Aufstellung der Gesamtrechnung abliefern.

Neben dieser allgemeinen Verwaltungstätigkeit geht eine besondere Kontrolltätigkeit einher, die einer eigenen Behörde übertragen worden ist. Diese Kontrolle wurde durch das Bundesgesetz vom 4. Juli 1868 (B. G. Bl. S. 433) eingeführt und der preussischen Oberrechnungskammer unter dem Namen „Rechnungshof des Norddeutschen Bundes" übertragen. Die preussische Oberrechnungskammer wurde sodann mit der Wahrnehmung der Geschäfte eines Rechnungshofs für das Reich von Jahr zu Jahr durch besondere Gesetze betraut. Durch das Reichskontrollgesetz vom 31. März 1910 (R. G. Bl. S. 521) ist die preussische Oberrechnungskammer zum ersten Mal für eine längere Zeitperiode, nämlich die Rechnungsjahre 1909 bis 1914 mit der Kontrolle des Reichshaushalts beauftragt worden. Auf die Durchführung der dem Rechnungshof obliegenden Kontrolle kommen gemäss § 2 des Reichskontrollgesetzes die entsprechenden preussischen Gesetze, insbesondere das Gesetz betr. die Einrichtung und Befugnisse der preussischen Oberrechnungskammer vom 27. März 1872 (preuss. Ges.-Samml. S. 278), mit einigen besonderen Massgaben zur Anwendung.

Die Tätigkeit des Rechnungshofs umfasst die Kontrolle des gesamten Reichshaushalts und erfolgt nach drei Richtungen hin: er hat zunächst die Kassen- und Rechnungsführung rein ziffernmässig auf ihre arithmetische Richtigkeit zu revidieren (§§ 1, 9 des preuss. Ges. vom 27. März 1872); weiterhin hat er zu kontrollieren, ob die Verwaltung bei der

Erwerbung, Benutzung und Veräusserung von Reichseigentum und bei der Erhebung und Verwendung der Reichseinkünfte, Abgaben und Steuern nicht über den Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse hinausgegriffen hat (§ 12); schliesslich muss er prüfen, ob Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Reichshaushaltsetats vorgekommen sind (§ 18). Die Ergebnisse dieser Kontrolle werden als „Bemerkungen" (§ 18) mit der von der Finanzverwaltung eingereichten Rechnung dem Bundesrat und dem Reichstag vorgelegt. Auf Grund dieser Bemerkungen ergeht die Entscheidung der beiden Gesetzgebungsorgane über die dem Reichskanzler zu erteilende Entlastung.

Neben dieser Kontrolltätigkeit übt der Rechnungshof auch eine begutachtende Tätigkeit aus: Nach § 12, Ziffer 2 hat er nämlich seine Rechnungsrevision insbesondere auch darauf zu richten, ob und wo nach den aus den Rechnungen zu beurteilenden Ergebnissen der Verwaltung zur Beförderung des Staatszwecks Abänderungen nötig oder ratsam sind, und nach § 20 dem Reichskanzler jährlich einen Bericht über die Ergebnisse seiner Geschäftstätigkeit zu erstatten, welchem zugleich seine gutachtlichen Vorschläge beizufügen sind, ob und inwieweit solche Abänderungen notwendig oder ratsam erscheinen.

In seiner Organisation stellt der Rechnungshof des Deutschen Reichs eine eigentümliche Behörde dar: weder ausschliessliches Reichs- noch reines Einzelstaatsorgan, sondern eine besonders gestaltete „Personalunion des besonderen den Rechnungshof des Reichs bildenden Kollegiums mit der preussischen Oberrechnungskammer." [78])

[78]) v. Mayr, a. a. O. S. 374.

§ 29.

Rückblick und Ausblick.

Eine Fülle von Aufgaben sind dem Reich gestellt. Und weite, umfassende Tätigkeitszweige hat es auch in seine eigene und unmittelbare Verwaltung genommen, so das gesamte Konsulatswesen, die ganze Kriegsflotte, Post und Telegraphie. Und wenn es auch, rechtlich angesehen, den grösseren Teil seiner Aufgaben nur mittelbar durch die Gliedstaaten verwalten und erfüllen lässt und insoweit föderalistischen Tendenzen weitgehend Rechnung trägt, so übt es doch tatsächlich auch hier bedeutenden Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit aus. Insbesondere gilt dies für das Heerwesen; mit Recht hebt Triepel [79]) hervor, „wie sich die eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs in fast unmerklicher Weise auf das Gebiet des Militärwesens hinübergespielt habe.“ Und auch eine Denkschrift des Reichskanzlers, [80]) die in juristischer Hinsicht die föderalistische Gestaltung der Heeresverwaltung so stark unterstreicht, muss nach der tatsächlichen Seite hin zugestehn, dass das Reich „auf die Handhabung der Militärverwaltung tiefgehenden Einfluss ausübe.“

Wenn unsere Aufgabe auch nur in einer Betrachtung der statischen Verhältnisse in der deutschen Reichsverwaltung bestand, so kann sie doch eines Ausblicks, einer Hervorhebung der in ihr wirkenden dynamischen Tendenzen nicht gänzlich entraten. Denn fast täglich ändert sich das Bild; mit jeder Erweiterung des staatlichen Aufgabenkreises, mit jedem neuen Finanzgesetz wird die Verwaltungstätigkeit

---

[79]) Triepel, Unitarismus und Föderalismus, S. 62.

[80]) Archiv für öffentliches Recht Bd. IV, S. 150 ff.

des Reichs erweitert. „In einem lebenskräftigen Staatswesen gibt es keinen wirklichen Ruhepunkt, keine Stagnation. Die politischen Kräfte drücken mit einer Art von natürlicher Schwere aufeinander; das grössere Gewicht oder die grössere Expansionskraft des einen Faktors drängt den anderen zurück. So hat auch im neuen Reich in den realen Unterströmungen eine Entwicklung und Veränderung stattgefunden, welche sich vollzogen hat und noch vollzieht, ohne in den verfassungsrechtlichen Formen zum Ausdruck zu kommen. Die Richtung dieser Entwicklung war eine unitarische und musste es sein, wenngleich die partikulären Kräfte und Bestrebungen eine zu schnelle und zu radikale Verwirklichung hemmten. Aber da die wichtigsten und schwerwiegendsten Interessen der Nation gemeinsame sind und deshalb einheitlich wahrgenommen werden müssen, und da alle Zweige und Seiten des öffentlichen Rechts und des politischen Lebens in einem engen und unlöslichem Zusammenhang miteinander stehn, so musste nach der „Logik der Tatsachen“ der Partikularismus immer weiter vor der Vereinheitlichung zurückweichen, der „Gesamtwille“ in immer grösserem Umfang den Sonderwillen der Einzelstaaten verdrängen.“ [81])

Und es besteht kein Grund zu dem Glauben, dass die künftige Entwicklung des Reichs nicht auch weiter auf unitarischen Bahnen fortschreiten werde. Wenn auch häufig die Geschichte zeigt, dass eine stark ausgesprochene Richtung mit einem Mal jäh ins Entgegengesetzte umschlägt, so ist doch hier zu beachten, dass die bisherige Linie der Entwicklung keine rein unitarische gewesen ist, sondern schon eine Resultante von zentralistischen und partikularistischen Kräften

---

[81]) Laband im Jahrb. f. öffentl. R. I, S. 5.

darstellte, bei der jene allerdings im Übergewicht waren. Aber auch sonst deutet manches auf die Entwicklung in der Richtung zum Einheitsstaat: Zu sehr ist schon der „Reichssinn“ im deutschen Volk erstarkt, als dass etwa dem Bestreben, den Einfluss und die Wirksamkeit des Reichs zu beschränken, Aussicht auf Erfolg winkte. Und dieser „Reichssinn“, der im überwiegenden Teil des deutschen Volks feste Wurzel gefasst hat, wird unterstützt durch seine dringendsten Lebensinteressen. Gerade jetzt, im Zeitalter einer neuen Weltpolitik, des Imperialismus, wo ungeheure Weltmächte in zähem Ringen um Weltherrschaft und Welthandel kämpfen, bedarf ein Volk des festen Zusammenschlusses, der schärfsten Konzentrierung aller seiner Kräfte, will es sich nicht der Gefahr aussetzen, in Mitten der Grossen zur Kleinheit und Bedeutungslosigkeit verdammt und am Ende gar von ihnen zerrieben zu werden.

So deuten Notwendigkeit und eigener Wille darauf hin, dass die zentripetalen Kräfte immer mehr die Oberhand über die zentrifugalen gewinnen werden. Und wenn auch nach menschlichem Ermessen das Reich in der rechtlichen Form des Bundesstaats weiter bestehn wird, so drängt doch die Entwicklung dahin, dass seine Einheit verstärkt und gefestigt wird. Dieses Ziel wird aber vor allem erreicht werden durch die fortschreitende Ausbildung einer eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung.

Literatur.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht (in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie Bd. II. 6. Aufl.). 1904.

Anschütz und Bernatzik, Verwaltungsrecht. (Kultur der Gegenwart, II. Abt. 8. Bd., Systematische Rechtswissenschaft). 1906.

Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reichs. 1901.

Haenel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. (Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. II, Heft 1). 1880.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. I. 1892.

v. Heckel, Art. Reichsfinanzen im Wörterbuch der Volkswirtschaft. 2. Aufl. Bd. II. 1907.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. 1905.

Kahl, Über Einheit im Gebiet des deutschen Verwaltungsrechts (in Schmollers Jahrbüchern, 27. Jahrgang, S. 1—26). 1903.

v. König, Handbuch des deutschen Konsularwesens. 7. Aufl. 1900.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reichs. 4. Aufl. 4 Bde. 1901.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. 1909.

Laband, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung. (im Jahrbuch d. öffentl. Rechts Bd. I, S. 1—46). 1907.

Lass, Arbeiterversicherungsrecht (in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie Bd. II. 6. Aufl.). 1904.

Lexis, Art. Papiergeld im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 2. Aufl. Bd. VI. 1901.

Loening, Grundzüge der Verfassung des deutschen Reichs. 1901.

v. Mayr, Art. Reichsfinanzen im Handw. d. Staatsw. 2. Aufl. Bd. VI. 1901.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. 1905.

Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Aufl. 1910.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873.

Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung. 1898.

v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs. 2. Aufl. 2 Bde. 1876—77.

Schulze, Lehrbuch d. deutschen Staatsrechts. II. Bd. (Reichsstaatsrecht). 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde f. d. deutsche Reich. 2. Aufl. 1897

Ströll, Art. Die deutschen Banken im 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Handw. d. Staatsw. Bd. II. 3. Aufl. 1909.

Triepel, Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reich. 1907.

Wagner, Der Kredit und das Bankwesen. (In v. Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie Bd. I, S. 412—550. 4. Aufl.). 1896.

Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reichs. 2. Aufl. 2 Bde. 1895 u. 97.

Reichsmilitärverwaltung oder Militärverwaltung der betreffenden Einzelstaaten des deutschen Reichs usw. im Archiv für öffentl. Recht. Bd. IV, S. 147—167. 1888.